JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE
BALDER HAGERAATS
MALGORZATA KOTOMSKA

TERRORISMO INTERNACIONAL EN ÁFRICA

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AMENAZA EN EL SAHEL

CATARATA

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE
BALDER HAGERAATS
MALGORZATA KOTOMSKA

TERRORISMO INTERNACIONAL EN ÁFRICA

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AMENAZA EN EL SAHEL

CATARATA

Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats

y Malgorzata Kotomska

Terrorismo internacional en África

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AMENAZA EN EL SAHEL

AUTORES

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

CODIRECTOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH) Y PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES EN LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS. EXPERTO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, ESPECIALMENTE EN REFERENCIA CON EL MUNDO ÁRABO-MUSULMÁN. ES PROFESOR INVITADO EN DIVERSOS CURSOS SOBRE ESTAS MATERIAS, AUTOR DE DIFERENTES TEXTOS SOBRE CONFLICTOS Y COLABORADOR REGULAR DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES. ES MIEMBRO DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IISS,

LONDRES) Y DEL COMITÉ ESPAÑOL DE LA UNRWA.

BALDER HAGERAATS

ECONOMISTA (M. A. EN ECONOMÍA DE DESARROLLO) Y ESPECIALISTA EN CONFLICTOS Y RELACIONES INTERNACIONALES Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, ES INVESTIGADOR DEL IECAH.

MALGORZATA KOTOMSKA

TRAS ESTUDIAR SOCIOLOGÍA EN EL HUNTER COLLEGE DE NUEVA YORK, CURSÓ EL MÁSTER INTERNACIONAL EN ESTUDIOS DE PAZ, CONFLICTOS Y DESARROLLO EN LA UNIVERSITAT JAUME I EN CASTELLÓN. ES INVESTIGADORA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH) EN TEMAS DE

CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ.

CRÉDITOS

DISEÑO DE CUBIERTA: ESTUDIO PÉREZ-ENCISO

© JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE, BALDER HAGERAATS

Y MALGORZATA KOTOMSKA, 2009

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2009

FUENCARRAL, 70

28004 MADRID

TEL. 91 532 05 04

FAX. 91 532 43 34

WWW.CATARATA.ORG

TERRORISMO INTERNACIONAL EN ÁFRICA.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AMENAZA EN EL SAHEL

ISBN: 978-84-8319-410-2

DEPÓSITO LEGAL: M-2.497-2009

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

SIGLAS

ACOTA: African Contingency Training and Assistance

ACRI: African Crisis Response Initiative

ACRF: African Crisis Response Force

ADEMA: Alianza por la Democracia en Malí

ADM: Armas de Destrucción Masiva

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AFRICOM: Unified Combatant Command for Africa

AGOA: African Growth and Opportunity Act

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

APRI: Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones

AQMI: Al Qaeda del Magreb Islámico

ATA: Antiterrorism Assistance

BBC: British Broadcasting Corporation

BP: British Petroleum

CAERT: Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme

CENTCOM: United States Central Command

CNOOC: China National Offshore Oil Corporation

CP: Construcción de la Paz

EIS: Ejército Islámico de Salvación

ELF: Frente para la Liberación de Eritrea

EPLF: Frente Popular para la Liberación de Eritrea

ETA: País Vasco y Libertad

EUCOM: United States European Command

EUFOR: European Union Force

EUROPOL: Oficina Europea de Policía

FAO: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FIIA: Finish Institute of International Affairs

FIS: Frente Islámico de Salvación

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUC: Front Uni pour le Changement

GIA: Grupo Islámico Armado

GPOI: Global Peace Operations Initiative

GSPC: Grupo Salafista para la Predicación y el Combate

ICG: International Crisis Group

IECAH: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

IRA: Ejército Republicano Irlandés

MCA: Millennium Challenge Account

MEI: Movimiento para un Estado Islámico

MIA: Movimiento Islámico Armado

MINUEE: Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea

MINURCAT: Misión de las Naciones Unidas en Chad y República Centroafricana

MJDT: Movimiento Chadiano para la Justicia y la Democracia

NSS: National Security Strategy

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCHA: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU

ONG: Organización no gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OUA: Organización para la Unidad Africana

PACOM: United States Pacific Command

PIB: Producto interior bruto

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POLISARIO: Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro

PSI: Pan-Sahel Initiative

RCA: República Centroafricana

RWB: Reporters Without Borders

SECI: Secretaría de Estado de Cooperación Internacional

TRADE: Trade for African Development and Enterprise

TSCTI: Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative

UA: Unión Africana

UE: Unión Europea

UNDP (PNUD): United Nations Development Programme

UNEP: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

UNOWA: Oficina de la ONU para África Occidental

UNSO: Office to Combat Desertification and Drought

UNWGIP: Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU

USAID: United States Agency for International Development

UTI: Unión de los Tribunales Islámicos

INTRODUCCIÓN

Y desde las fronteras, han venido personas y han dicho que dejaron de existir los bárbaros. ¿Y qué haremos ahora si no quedan bárbaros? En cierta forma ellos nos resolvían las cosas.

Cavafis

El Sahel no es, desde ningún punto de vista que quepa considerar, una región conocida por la sociedad española. España nunca ha tenido presencia significativa en la zona, ni en la época colonial ni tampoco hoy en día, lo que explica que sea una absoluta desconocida para el gran público. La presencia testimonial, en algunos de los países que lo constituyen, de algunas entidades religiosas o de organizaciones no gubernamentales, por valiosa que sea su labor asistencial a una población escasamente atendida por sus respectivos gobiernos, no oculta la escasa importancia que nuestra diplomacia, nuestra clase empresarial y nuestros responsables políticos y de seguridad han otorgado a ese espacio de transición entre el África subsahariana y Europa tan amplio como relegado.

Algo similar sucede, en cualquier caso, en el resto del mundo occidental, en la medida en que no sólo el Sahel sino África subsahariana en su totalidad constituye a nuestros ojos un gran agujero negro. El continente, en su conjunto, sigue acumulando una década perdida tras otra, sin que sus profundas brechas de subdesarrollo, su alto nivel de inestabilidad y sus graves y recurrentes focos de violencia provoquen la movilización de la comunidad internacional para ponerles remedio. Desde hace demasiado tiempo los principales actores estatales occidentales parecen contentarse con establecer cordones sanitarios que se limitan a encapsular los problemas que allí se producen, en un intento por evitar un posible “efecto dominó” que termine por afectar a sus intereses vitales en la región (muy ligados al mantenimiento del statu quo imperante desde su descolonización y

al control de recursos naturales, minerales y materias primas energéticas).

Con una visión torpe e inadecuada —que es reflejo de la cortedad de miras con la que se desarrollan las relaciones internacionales y los asuntos de seguridad y defensa en nuestro mundo globalizado— se prefiere gestionar los problemas actuales a resolverlos. Lo primero —que caracteriza desde hace mucho tiempo la estrategia que siguen tantos gobiernos occidentales, con el apoyo interesado de los regímenes políticos locales— se traduce en asegurar una presencia política y militar que preserve los intereses en juego en cada uno de esos territorios y que, además, disuada a posibles adversarios de atentar contra ellos. Supone, asimismo, actuar exclusivamente contra los efectos más llamativos de los problemas (con ocasión de una catástrofe o un estallido generalizado de violencia), activando los instrumentos disponibles (sean los de la acción humanitaria y/o los puramente militares) sólo cuando la presión de la opinión pública se hace insoportable o cuando un determinado interés vital está en peligro. Así se entiende que la movilización de la voluntad política de los organismos internacionales y de los principales gobiernos occidentales sólo se produzca de manera puntual, todo ello dentro de un marco general de desconsideración y escasa importancia para los asuntos mundiales.

El segundo enfoque —el que demanda la solución de los problemas en lugar de su mera gestión— exige una mayor implicación. Supone asumir una visión de largo plazo, multidimensional y multilateral para centrar la atención en la lucha contra las causas subyacentes que alimentan el caldo de cultivo que, en determinadas circunstancias, desborda de manera violenta en un intento desesperado por modificar una situación que resulta insoportable a quienes optan por el uso de la fuerza. Lo fundamental en esa tarea es sostener el esfuerzo común en la aplicación de instrumentos sociales, diplomáticos, políticos, económicos y, sólo en última instancia, militares para lograr modificar las negativas tendencias que alimentan la inestabilidad estructural que caracteriza a muchos de estos países. Sólo así, apoyando las reformas de unos sistemas manifiestamente mejorables y apostando por la reducción y eliminación de la exclusión de individuos y colectivos desasistidos

por sus autoridades, es posible desactivar la espoleta que conduce a la violencia, incluyendo la terrorista.

No parece que esta segunda opción sea la predominante en la agenda internacional de hoy. Lo que vale en general para África sirve también para el Sahel. Sus enormes riquezas no han permitido asegurar la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población, ni garantizar un relativo nivel de seguridad física para todos los que lo habitan, ni asentar sociedades abiertas a cuyo frente se encuentren regímenes legitimados por sus propios ciudadanos. Junto al fracaso en la gestión de muchos de esos gobiernos, desde el exterior es patente el desinterés por su suerte, entremezclado con el más desnudo enfoque utilitarista que, en demasiadas ocasiones, olvida los valores y principios de supuesta validez universal que decimos defender.

Así, entre la inoperancia local y la equivocada estrategia de significados actores exteriores, se han ido generando dinámicas que repentinamente parecen sorprendernos, cuando se acumulan las señales inquietantes de que algo que afecta a nuestros intereses asoma en el horizonte: la amenaza terrorista.

Hasta hace relativamente poco, y desde una perspectiva occidental que engloba obviamente a la española, tan sólo unos cuantos, necesitados de un cierto grado de exotismo y riesgo (aventura) en sus planes turísticos, prestaban cierta atención a lo que allí ocurría, aunque no es a ellos a los que cabe exigirles que se preocupen por su realidad social, política, económica o de seguridad. Pero ahora, con inusitada premura, hay otros que, sin atender adecuadamente a esa amenazadora realidad, muestran un creciente interés por el Sahel como consecuencia de que ese nombre comienza a oírse, en un grado apenas perceptible para los medios de comunicación de masas, asociado a nuevas dinámicas de inseguridad: comercios ilícitos (de bienes y personas) que emplean las viejas rutas de las caravanas, conflictos de clanes y tribus que superan el nivel de violencia habitual en aquellos parajes, episodios cada vez más frecuentes de confrontación fronteriza, etcétera, y, como elemento más sobresaliente y actual, una emergente caracterización como un importante foco de promoción del terrorismo internacional.

OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL TEXTO

El texto que el lector tiene en sus manos no aspira a cubrir todos los frentes de investigación que merece el Sahel. Conscientes de que se trata de una asignatura pendiente que necesita de muchas otras aportaciones que vayan iluminando la negrura de ese agujero que antes se mencionaba, en estas páginas se pretende, únicamente, desarrollar un análisis en clave de seguridad que permita determinar el nivel de gravedad de esa amenaza terrorista que algunos se empeñan en magnificar y, simultáneamente, tratar de perfilar su posible evolución. Para ello, y sin pretensión alguna de exhaustividad, se entiende como necesario para facilitar la lectura aportar algunas notas sobre la geografía e historia de la zona, los rasgos sociales, políticos y económicos de los países sahelianos y sus agendas de seguridad y defensa.

Su objetivo central es, por tanto, el análisis de la supuesta amenaza del terrorismo internacional en el Sahel. La región concita hoy un cúmulo de rumores —que difícilmente pueden ser contrastados por fuentes independientes— que se resumen en el supuesto interés de grupos como Al Qaeda por incrementar su presencia en esos parajes, y por utilizarlos como base de entrenamiento, refugio y centro de planificación de actos terroristas que se perpetrarán en otros territorios próximos o lejanos. El simple hecho de que Estados Unidos haya decidido aumentar significativamente su actividad en la zona transmite, por sí solo, un mensaje de preocupación y obliga a prestar más atención a lo que allí ocurre. El hecho añadido de que, simultáneamente, otros actores tan sobresalientes como China y algunos gobiernos islámicos se unan a lo que ya parece una competición en toda regla por ganar posiciones de ventaja e influencia sobre los actores locales, solamente puede hacer más imperiosa la necesidad de explorar lo que está ocurriendo en el Sahel.

La falta de nitidez de la fotografía actual de la región y de su posible evolución hace más difícil aun determinar cuánto hay de desnuda defensa de intereses propios (en el más puro sentido de la escuela realista) y cuánto de discurso ideológico o incluso de mera

invención sobre hipotéticas amenazas. La falta de información fidedigna y la intención, apenas disimulada en algunos actores, de mantener un alto nivel de incertidumbre son factores que hacen peligrar la siempre precaria estabilidad del Sahel y que pueden causar mucho daño en una región tan frágil económica y políticamente. Además, incluso aunque se concluyera que el peligro terrorista, está siendo intencionadamente exagerado la simple aparición sobre el terreno de tantos actores con intereses tan diversos como relevantes puede provocar, precisamente, que la amenaza terrorista termine por materializarse en la zona (basta recordar cómo Irak ha desembocado en un escenario que, desde una situación previa a la invasión estadounidense de marzo de 2003 en la que no había sombra de tal amenaza, ha pasado a convertirse en el más relevante de los frentes de batalla contra el terrorismo).

Además de esta primera razón fundamental —el análisis de la amenaza terrorista— interesa reseñar que el texto también persigue otros objetivos interrelacionados: explicar la importancia del tema dentro del marco actual de seguridad internacional, examinar los intereses y la actuación de los diferentes actores involucrados y proponer una respuesta y un enfoque adecuado desde la perspectiva española.

Sirva como primer apunte del sustrato sobre el que se basa el análisis desarrollado en esta obra la constatación de que vivimos una nueva etapa histórica que arrancó tras los tristemente famosos atentados contra Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001 (11-S). El contexto internacional de seguridad está hoy obsesivamente marcado por la contraproducente visión, liderada por Washington, de la mal llamada “guerra contra el terror”. Es desde esa perspectiva desde la que resulta fácil entender que sea precisamente el terrorismo internacional lo que, a día de hoy, haya colocado al Sahel en el mapa. El caso del Sahel, junto a ejemplos similares en otras latitudes, ilustra las equivocadas dinámicas de seguridad y defensa que impulsan Washington y sus aliados. Aunque finalmente se llegara a convenir que está germinando una amenaza real y peligrosa en el Sahel, lo que enseñan los ejemplos ya acumulados en estos últimos siete años es que la respuesta dominante (la estadounidense) no es la más adecuada para enfrentarse a ella. Si esto es así, un análisis de la situación regional

que no siga los parámetros de la estrategia de Washington puede ayudarnos a proponer nuevos enfoques más sostenibles y positivos para afrontar uno de los principales retos que nos trae este inicio del siglo XXI.

Uno de los aspectos más problemáticos de la respuesta actual a la amenaza terrorista es la mezcla de consideraciones de seguridad —que siempre abren puertas y liberan recursos no accesibles a través de otros enfoques— con intereses de carácter económico, cultural o, incluso, religioso. Hay que dar por hecho que actores tan complejos como los gobiernos estatales o, en el otro extremo del espectro, los grupos terroristas tienden a definir unos intereses muy amplios que, siguiendo el mismo patrón de comportamiento, nunca van a publicitar abiertamente en todas sus dimensiones lo que realmente buscan en cada caso. Aplicado al Sahel, este factor aconseja explorar el conjunto de intereses que la situación actual refleja, sin fijarnos en exclusiva en el tema del terrorismo. Otras dinámicas, como la que muestra la soterrada disputa entre grupos islamistas y cristianos por ampliar su número de adeptos, nos llevan a entender que el terrorismo internacional no lo explica todo en la zona.

Por último, y también como puntos iniciales de partida para el análisis que sigue, resulta evidente que, hasta ahora, la Unión Europea y la mayoría de sus Estados miembros no parecen muy dispuestos a entrar en este juego. Y esto es así incluso aunque allí pueda estar gestándose una potencial amenaza terrorista contra sus intereses, a pesar de que el Sahel tiene más vínculos “naturales” con Europa que con cualquier otro actor internacional. Tanto por lo que significa actualmente el Sahel como por lo que pueda ser en el futuro, los países de la UE cometerían un nuevo error si optan por quedarse al margen de lo que ahora se está conformando en esta región. Por lo que respecta a España, y reconociendo su escasa dedicación a lo que hasta hace bien poco allí ha sucedido, interesa destacar que su proximidad geográfica, sus relaciones con el norte de África y su reciente apuesta por convertirse en un activo constructor de paz en su acción exterior permiten vislumbrar un futuro muy distinto si hay una voluntad política sostenida para promover las reformas pendientes en la zona.

En esencia, es un texto que desea aportar alguna luz sobre una

región que habitualmente queda en las sombras para la atención mediática internacional y que, al mismo tiempo, pone en cuestión la visión estereotipada de quienes consideran que el mundo occidental y el islámico están, inevitablemente, en rumbo de colisión frontal y violenta (un discurso que encuentra eco en ciertos círculos de opinión, como resultado combinado del mero desconocimiento y de la interesada contaminación promovida por quienes apuestan por supuestos choques entre civilizaciones). En todo caso, sus autores no quieren (ni pueden) aparecer como representantes de las diversas voces sahelianas, sino, en el mejor de los casos, sólo abrirles espacio a partir de unas páginas que se elaboran en el Norte y que se dirigen fundamentalmente a los lectores del Norte.

Con ese planteamiento en mente, se pretende combinar a lo largo de sus páginas un enfoque necesariamente descriptivo (acompañado de mapas, gráficos, tablas y recuadros que destaquen los elementos y rasgos más representativos para los fines aquí perseguidos) con otro analítico (basado en una valoración sobre las intenciones de los diferentes actores en juego y sobre las fortalezas y debilidades de la zona como posible espacio de paz y prosperidad o como escenario de conflictos violentos).

En síntesis, el texto trata de explicar inicialmente por qué interesa el tema del terrorismo internacional en el contexto de seguridad mundial de inicios del siglo XXI y, más específicamente, por qué es el Sahel un punto de atención de creciente importancia en dicho contexto. Posteriormente, y siguiendo un hilo conductor secuencial, se recoge un análisis de la amenaza terrorista —tanto en lo que se refiere a sus síntomas más visibles como a las causas profundas que determinan el alto nivel de inestabilidad de la región— y de las principales estrategias de respuesta que están adoptando frente a ella diferentes actores locales e internacionales —con referencia especial a Estados Unidos y a la Unión Europea—. Un apartado adicional casi obligado en un estudio de estas características, en la medida en que España es un país que está en primera línea contra esta amenaza y se siente afectado directamente por ella, es tratar de evaluar de qué modo la deriva saheliana en este campo puede afectar a nuestra seguridad. El libro se cierra, como no puede ser de otro modo al tratarse de un proceso dinámico que está todavía en sus primeras fases, con un apunte prospectivo sobre lo que cabe

esperar de la región en términos de seguridad y de la actuación de los diferentes actores implicados en la tarea de hacer frente a la amenaza terrorista.

Para sus autores es un libro sobre intereses, oportunidades, amenazas y respuestas en una región necesitada de atención internacional. Esperemos que, si esa atención logra separarse de las encorsetadas vías que trata de imponer la estrategia de “guerra contra el terror”, se pueda poner fin a las dinámicas de inseguridad, subdesarrollo y violencia que hoy caracterizan a la región con una apuesta por la Construcción de la Paz (CP) y la prevención de los conflictos violentos, que entienda que el desarrollo y la seguridad son dos caras de la misma moneda.

CAPÍTULO 1. SAHEL Y TERRORISMO, ¿CAMINOS CONVERGENTES?

Si creemos apasionadamente en algo que aún no existe, lo creamos. Lo no existente es lo que no hemos deseado suficientemente.

Franz Kafka

El 4 de enero de 2008 la prensa internacional recogía la noticia de que Amaury Sports Organisation, empresa organizadora del rally de Dakar, había decidido suspender esa famosa carrera ante las directas amenazas terroristas recibidas. Bajo la fuerte presión de las autoridades francesas se cancelaba así un evento que, entre críticas y elogios, se había convertido ya en un clásico y que reportaba importantes beneficios económicos a sus promotores y a buena parte del siempre débil tejido empresarial de los países que atravesaba la caravana durante sus quince días de aventura. Poco antes, el 24 de diciembre, cuatro turistas franceses habían sido asesinados en territorio de Mauritania y ese hecho, junto con los informes de inteligencia de los servicios secretos franceses, que apuntaban a una alta probabilidad de que los participantes en el rally pudieran ser igualmente atacados, terminaron por convencer a todos de la conveniencia de no salir de Lisboa.

No era ésta la primera vez, en sus 30 años de existencia, que la carrera sufría los efectos de la violencia terrorista. Baste recordar que ya en la edición del año anterior hubo que suspender dos etapas como consecuencia de las amenazas proferidas por un grupo salafista. Como ya se ha visto en otros casos, el rally ha sido víctima de su propio éxito, por cuanto su repercusión mediática garantiza a cualquier grupo terrorista un eco multiplicado hasta el infinito a sus amenazas o actos violentos.

En otro escenario igualmente cercano al Sahel, Argelia daba a conocer en diciembre de 2007 la noticia[1] de que el gobierno está decidido a blindar con un sistema de última generación sus

fronteras terrestres (que incluyen, además del Sáhara occidental, a Marruecos, Mauritania, Malí, Níger, Libia y Túnez). Para lo que será el mayor cierre electrónico de fronteras del mundo (6.500 kilómetros), ya se ha puesto en marcha un concurso internacional en el que cinco empresas, incluyendo una española[2], han presentado sus ofertas durante el pasado mes de octubre y que debería haberse adjudicado a lo largo de 2008. Entre las razones que alegan para implicarse en un proyecto de varios miles de millones de euros, los gobernantes argelinos destacan su decisión de frenar los flujos migratorios que utilizan su territorio para intentar pasar posteriormente a Europa, bloquear el tráfico de drogas que comienza a utilizar nuevas rutas en su suelo y evitar el movimiento de armas y militantes del islamismo radical y del terrorismo internacional (con Al Qaeda del Magreb Islámico como preocupación más sobresaliente) que aprovechan la porosidad de las actuales fronteras.

Por último, desde el 1 de octubre de 2007 ya está desplegado sobre el terreno el nuevo mando estratégico, AFRICOM, que Estados Unidos (EE UU) ha creado para mejorar sus capacidades de control sobre lo que sucede en una región escasamente atendida, hasta entonces, en el marco general de la seguridad mundial y, al mismo tiempo, para unificar sus actividades de diplomacia, de inteligencia y de naturaleza militar en la totalidad del continente. Operativo desde septiembre de 2008, ya desde su arranque constituye una clara señal del creciente desasosiego con el que Washington mira a una zona que percibe como un nuevo y fatídico frente de su “guerra contra el terror”.

Basten estas tres iniciales referencias para mostrar cómo el Sahel, tanto tiempo al margen de la atención mundial, e incluso de sus vecinos, acapara una mayor expectación cada día que pasa. El significado de la mirada dominante que se proyecta sobre la región no deja lugar a dudas: el Sahel parece ser, por definición, un foco regional de violencia y terrorismo con capacidad para contaminar negativamente todo lo que le rodea. A partir de la asunción de esa idea, son varios los países y organizaciones que se aprestan a repetir la vieja estrategia de disuasión y control, contando con la colaboración de los regímenes locales y, sobre todo, con sus propias fuerzas para neutralizar cualquier amenaza que, procedente de esos

países, pueda atentar contra sus intereses. Hoy como ayer, su evolución política hacia un horizonte de democracia y Estado de derecho y su progreso socioeconómico al servicio de las necesidades de todos sus habitantes siguen quedando en un segundo plano, por cuanto lo que se busca no es tanto su desarrollo como su estabilidad. Y esta última, siguiendo el canon clásico de las relaciones Norte-Sur, no tiene por qué pasar necesariamente por la emergencia de sociedades abiertas y por la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población, sino que puede ser garantizada, como tantas veces en el pasado, por un sólido aparato represivo apoyado desde el exterior y un apoyo sostenido a regímenes que garanticen el mantenimiento del actual statu quo.

Para intentar comprender esta poderosa deriva —todavía por demostrar— interesa, en primer lugar, identificar los perfiles más destacados de nuestro objeto de estudio. En paralelo, veremos cuáles son las razones (y las consecuencias) que han hecho del terrorismo internacional el asunto principal de la agenda de seguridad mundial tras los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Nueva York y Washington. También resultará relevante indagar por qué el Sahel ha salido del ostracismo y se ha convertido, en muy poco tiempo, en un tema de atención más allá de la agenda subregional o africana. Sólo así podremos, posteriormente, entrar en consideraciones más detalladas sobre la verdadera naturaleza de las amenazas que asolan a los países que lo forman y las respuestas que cabe plantear.

1. EL SAHEL A VISTA DE PÁJARO EN EL MARCO DE SEGURIDAD TRAS EL 11-S

El Sahel es más un concepto climático —asociado a un régimen de lluvias específico, con una flora y una fauna asimismo representativa de la zona— que geográfico o, menos aun, político. Comprende un área de unos cuatro millones de kilómetros cuadrados limitada por el desierto del Sáhara, al norte; las sabanas y las selvas del golfo de Guinea y África central, al sur; el océano Atlántico, al oeste, y el Nilo Blanco, al este. Su traslación al plano de la geografía política sigue creando aún hoy disparidades entre las distintas fuentes de referencia que se ocupan de esta materia, de tal manera que mientras todas suelen incluir en su seno a Burkina Faso, Chad, Gambia, Guinea-Bissau, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Sudán, algunas suman también a Eritrea, Etiopía, Nigeria y hasta Somalia (véase el mapa). A los efectos de este texto, y teniendo en cuenta que su enfoque principal es el que viene afectado por la violencia y el terrorismo, se entenderá el Sahel en su máxima expresión, aunque sólo aquellos países más significativos para el tema de estudio —Chad, Malí, Mauritania, Níger y Nigeria— recibirán un tratamiento más detallado.

La palabra “sahel” viene de la palabra árabe sahil, que significa “costa” o “borde”, en referencia a los países ubicados en la “costa/borde” del desierto del Sáhara. Dada su proximidad a la región del Sáhara, la zona es en su mayoría árida, en una graduación que va desde las praderas semiáridas a la sabana y, sobre todo en la parte más próxima al desierto, la densidad de población es muy reducida. Históricamente, el Sahel ha sido una relevante región estratégica por la que atravesaban las rutas comerciales que conectaban el golfo de Guinea con el norte de África y las tierras atlánticas con las del interior. Esto permitió que florecieran en su seno reinos de mucha riqueza e influencia gracias al poder que el control de esas rutas les aseguraba a los grupos más activos del área. Hoy, esas mismas rutas son utilizadas para el contrabando y otras actividades

ilícitas.

Es obvio que la gloria de aquellos días ya está muy olvidada y que la imagen actual del Sahel es en muchos puntos justamente la contraria, con altos niveles de marginación, subdesarrollo e inseguridad. Aunque algunos de estos territorios cuenten con importantes riquezas energéticas o de minerales altamente demandados en los mercados internacionales, la mayoría de la población vive muy empobrecida, con una renta per cápita que oscila entre los 843 euros[3] en Níger y los 2.108 en Mauritania, lo que les sitúa a la cola de la clasificación mundial.

Antes de la colonización europea, los habitantes del Sahel llevaban una vida esencialmente nómada, centrada en el movimiento del ganado desde el Norte hacia el Sur, dependiendo de las estaciones y de la abundancia de la lluvia. Era, como es lógico, un continuo trasiego que no entendía de fronteras —una imposición más de los colonizadores franceses y británicos—. El cambio posterior a una vida más sedentaria ha sido causa y efecto de una mayor preocupación por las fronteras nacionales entre los distintos países de la zona, desplazando las consideraciones tradicionales sobre los límites que las diferentes etnias y tribus seguían desde mucho tiempo atrás hacia otras estrictamente políticas y ligadas a los intereses de las elites dominantes en cada nuevo Estado.

Esas fronteras artificiales impuestas desde el exterior, y dibujadas más en función de los intereses de los colonizadores que de los de la población local, fragmentaron regiones y separaron sociedades que habían alcanzado por sí mismas equilibrios que aseguraban su supervivencia y su convivencia. Al mismo tiempo, obligaron a vivir juntas a comunidades que no tenían ningún deseo de compartir espacios ni modos de vida o que, incluso, habían guerreado entre ellas. Sin pretender dibujar un panorama paradisíaco de la etapa previa a la colonización, es evidente que este proceso de fragmentación y unión forzada no ha mejorado la convivencia, sino que, por el contrario, ha exacerbado aun más las diferencias y la confrontación entre diferentes etnias, tribus o creencias.

Sirva como ejemplo de ello Mauritania, donde el 90 por ciento de la población fue nómada hasta la segunda parte del siglo XX. El cambio a la vida sedentaria provocó claras dificultades para

reacomodar a comunidades que pretendían ahora recuperar tierras que consideraban suyas, frente a otros colectivos que, con el apoyo expreso de los antiguos colonizadores, reivindicaban sus nuevos títulos de propiedad. El norte del país fue poblado por los moros de origen árabe-bereber, que pronto se convirtieron en los controladores de la vida política nacional. Después de la independencia (1960), más grupos de los indígenas africanos negros (fula/toucouleur, haalpulaar, soninké, bambara y wolof) empezaron a ocupar el territorio al sur del nuevo país. Fueron estos últimos, con un mayor nivel de educación y con el explícito apoyo francés, los que pronto comenzaron a ocupar los puestos de poder en la vida pública. Una deriva que provocó la reacción de los pueblos del norte, que intentaron imponer los principios árabes (lengua, religión y leyes) al conjunto de la sociedad. El resultado, como quedó bien patente en el posterior conflicto, fue el de la división de Mauritania en dos sociedades escasamente animadas a explorar vías de entendimiento pacífico. El choque se hizo más visible en 1989, en una espiral de violencia que forzó a miles de negros africanos a buscar refugio en Senegal y Malí. En respuesta a la brutalidad ejercida contra los africanos en el sur de Mauritania, Senegal expulsó a los moros que residían en el país, quemando o destruyendo sus casas y negocios. Todavía hoy hay unas 20-30.000 personas que siguen viviendo en campos de refugiados en el territorio de Senegal.

Como en el caso de Mauritania, el resto del Sahel es hogar de muchas y distintas etnias, lo que puede interpretarse tanto en términos de inmensa riqueza cultural como de fuente recurrente de muchos conflictos violentos. Así lo refleja también Malí, que ha experimentado tres grandes rebeliones tuareg en los últimos cuarenta años, afectando incluso a Níger (2004), en un proceso que no puede desligarse del hecho de que la presencia de este grupo étnico se concentra en las zonas de mayor dinamismo del tráfico de contrabando.

En cuanto a la religión, los países del Sahel son mayoritariamente musulmanes, aunque el cristianismo está también presente en algunos núcleos (véase la tabla 1). En casi todos los casos los creyentes musulmanes son de credo suní y hay una presencia bastante importante del sufismo. De todos modos, interesa destacar

que en esta región no ha habido apenas episodios o dinámicas de extremismo religioso, de tal modo que no cabe imaginar que sea éste el punto de preocupación principal cuando se trata de analizar posibles focos de conflicto futuro.

Tabla 1 Religiones en el Sahel

PAÍS	RELIGIÓN (% DE PRACTICANTES)
Burkina Faso	Islam: 50% Creencias indígenas: 40% Cri
Chad	Islam: 53,1% Catolicismo: 20,1% Protesta
Eritrea	Islam: 50% Cristianismo: 30% Catolicism
Etiopía	Cristianismo: 60,8% Islam: 32,8% Otros:
Gambia	Islam: 90% Cristianismo: 9% Creencias in
Malí	Islam: 90% Creencias indígenas: 9% Crist

Mauritania	Islam: 100%
Níger	
Islam: 80% Otros: 20%	
Nigeria	Islam: 50% Cristianismo: 40% Creencias
Senegal	Islam: 94% Cristianismo (católico): 5% C
Somalia	Islam: 100%
Sudán	Islam: 70% Creencias indígenas: 25% Cri

FUENTE: CIA FACTBOOK.

Estamos hablando, en cualquier caso, de una de las regiones más pobres y, en muchos sentidos, más olvidadas del planeta. Se pueden apuntar diversas razones que explican este histórico descuido por parte de la comunidad internacional, tanto en el ámbito del bienestar y el desarrollo como en el de la seguridad y defensa, pero hay tres que sobresalen en una primera lectura. En primer lugar, cabe recordar que históricamente la región no acumula unos recursos ni representa unos intereses geoeconómicos —con la conocida excepción de Nigeria, con una población de unos 140 millones de personas e importantes fuentes de petróleo— para que el mundo exterior haya prestado atención a los acontecimientos registrados en países como Malí o Chad. Esto nos lleva inmediatamente a la segunda razón —en la que se entremezcla la ironía con la tragedia—: el Sahel no ha tenido el sufrimiento humano "mediático" que han tenido varios de sus vecinos. Mientras que la zona sufre una pobreza brutal, conflictos violentos recurrentes y sistemas políticos rotundamente frágiles, que no pueden o no quieren atender a las necesidades básicas de su población, no ha registrado desastres tan notorios como el genocidio de los Grandes Lagos, la violencia de Sierra Leona o las hambrunas periódicas de, por ejemplo, Zambia o Mozambique. Parecería que los graves problemas estructurales de la región no superan, por un lado, el umbral que les permita disfrutar de una cierta atención mediática de las grandes agencias y, por otro, movilizar la voluntad política de los principales actores nacionales e internacionales. No tienen suficiente impacto dramático —y, por ello, pasan desapercibidos para la selectiva curiosidad del público occidental—, y tampoco llegan a afectar seriamente a los intereses geoestratégicos y geoeconómicos de las grandes potencias; en consecuencia, no se produce apenas reacción alguna, más allá del mero cometido de control y castigo puntual a los revoltosos.

La tercera razón, que también contiene una fuerte carga de ironía, es que, sin querer minimizar en ningún caso las debilidades y carencias que presentan los regímenes políticos de estos países, en

ninguno de ellos han llegado a colapsar los mecanismos políticos y sociales de forma tan llamativa como, por ejemplo, sucedió en Myanmar. En comparación con la atención (momentánea, en definitiva) que a finales de 2007 se prestó a la movilización de los monjes budistas, los frecuentes golpes de Estado en países como Mauritania pasan absolutamente desapercibidos.

En definitiva, se podría decir que una región tan pobre como el Sahel no ha venido haciendo las cosas lo suficientemente mal como para que el público internacional, los gobiernos occidentales y los organismos internacionales consideren oportuno gastar más energía de la habitual en esta zona subsahariana. ¿Qué ocurre, entonces, ahora para que estén saliendo cada vez más noticias sobre el Sahel, que apuntan a un mayor nivel de implicación (militar, pero también empresarial) de importantes actores como EE UU, China o algunas potencias europeas?

La respuesta a esta pregunta no tiene necesariamente que ver con el Sahel en sí mismo. En sus rasgos fundamentales, la región no ha cambiado substancialmente durante la última década. Quizás la evolución más notable sea una relativa mejora en los niveles de estabilidad política y social, acompañada de un ligero pero esperanzador crecimiento económico. Pero no cabe esperar que ninguno de esos cambios genere mucha más atención internacional que la registrada hasta hace bien poco, cuando la base económica de estos países sigue siendo tan irrelevante a escala regional y mundial (véase la tabla 2).

Tabla 2 Economía de los países del Sahel (2007)

PAÍS	PIB (PPA) (miles de millones de $)	PIB PER CÁPITA (PPA) (EN $)	CRECIMIENTO ANUAL (%)	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (2005)	GASTO MILITAR (% PIB)
Burkina Faso	17,09	1.245	4,2	160	0,370
Chad	14,05	1.480	-1,3	152	0,388
Eritrea	4,10	843	2	172	0,483
Etiopía	79,65	1,032	9,8	166	0,406
Gambia	3,18	2,002	7	151	0,502
Malí	15,01	1.149	4,3	164	0,380
Mauritania	6,24	2.108	1,5	136	0,550
Níger	11,26	843	4,5	171	0,374
Nigeria	163,96	1.068	6,1	165	0,470

Senegal	21,26	1.738	4,6	148	0,499
Somalia	4,646	500	2,6	188	–
Sudán	95,77	2.578	12,8	127	0,526

FUENTES: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE - OCTUBRE 2007; PNUD; CIA FACTBOOK (PARA LOS DATOS SOBRE SOMALIA).

Esto obliga a buscar la respuesta en otros terrenos, aparentemente muy alejados de los anteriores, lo que lleva, en primera instancia, a introducir en el análisis consideraciones de seguridad ligadas al auge de la amenaza que representa el terrorismo internacional.

2. LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

El 11-S ha sido, sin lugar a dudas, un momento de cambio fundamental en la situación mundial con respecto a la política internacional, la seguridad nacional e internacional y en la percepción que los medios de comunicación y la opinión pública tienen desde entonces sobre la amenaza terrorista. En un proceso acelerado, que sirve más a los intereses de EE UU (y de algunos otros países) que a los de la comunidad internacional en su conjunto, se ha llegado a un escenario internacional obsesivamente centrado en el terrorismo, como si ésta fuese la única o la más importante de las amenazas que penden sobre nuestras cabezas. En esa línea argumental se ha pretendido imponer conceptos equivocados como el del terrorismo islámico, como resultado más notorio del empeño de los promotores de un supuestamente inevitable choque de civilizaciones entre Occidente e islam de revestir a este último de todas las características más negativas que quepa imaginar. De igual modo, algunos han querido ver el peligro terrorista en cualquier manifestación de oposición al poder constituido, ya sea en los casos de la resistencia saharaui y palestina en zonas de predominio árabe, o en otros como Chechenia, todo ello al calor de la "guerra contra el terror" que Washington ha convertido en el lema de esta década.

La reacción a esta interesada perversión de la realidad no debe llevarnos hasta el extremo de negar la mayor, concluyendo que el terrorismo sea una amenaza inventada por quienes tratan de desviar nuestra atención de otros asuntos. Por desgracia para todos, el terrorismo internacional —entendido como una amenaza que grupos no estatales de diversa ideología pueden ejercer a escala global en cualquier lugar del planeta y en cualquier momento— es una indeseable realidad de nuestros días. Desde aquella nefasta efeméride se viene registrando una media anual de unas cinco mil víctimas mortales provocadas por actos de terror indiscriminado que, en contra de lo que suele darse a entender a la opinión pública

occidental, tiene a los ciudadanos de identidad musulmana como objetivos prioritarios.

Aunque se carezca de un concepto consensuado de terrorismo a escala planetaria y no coincidan plenamente las cifras y los nombres que publicitan actores tan significados en este terreno como la ONU, la Unión Europea y EE UU, un simple análisis comparativo de los listados que todos ellos manejan da a entender que habría unos cuarenta grupos calificados como terroristas internacionales. Por lo que respecta a Al Qaeda, uno de los referentes fundamentales de este inquietante conglomerado de siglas y nombres del terror, se estima que mantiene una alta capacidad operativa, por sí misma o a través de las células más o menos directamente subordinadas a ella, en decenas de países. De todo ello se deriva, en resumen, que se trata de un asunto al que hay que atender y para el que es necesario articular estrategias de respuesta que atiendan tanto a sus efectos y síntomas más visibles como a las causas subyacentes que alimentan una espiral violenta en la que el terror se convierte en atractivo para algunos.

Por tanto, lo que está en cuestión no es el debate sobre su existencia, sino más bien sobre su relevancia —existen otras amenazas tanto o más agudas, como las derivadas de la exclusión, la pobreza y el hambre, o las que plantean las pandemias, el deterioro medioambiental, los flujos migratorios descontrolados, el crimen organizado o la proliferación de armas— y, más importante aun, sobre la manera de hacerle frente. La corriente de pensamiento y acción que lidera EE UU daría a entender que todos los terrorismos son iguales, que los instrumentos más adecuados para derrotarlos son los de naturaleza militar y que todo el esfuerzo debe volcarse en eliminar sus efectos más visibles. Así se explica su actuación en Afganistán e Irak, con una estrategia unilateralista y militarista que el tiempo se ha encargado de demostrar no sólo inadecuada sino, además, contraproducente (en la medida en que los talibanes, lejos de desaparecer, amenazan hoy con tanta fuerza como antaño con el colapso de Afganistán y, por su parte, el territorio irakí se ha convertido en el principal escenario del terrorismo internacional, con una imponente capacidad de irradiación hacia otros lugares, entre los que cabe citar el Sahel).

Desde aquella fatídica fecha, y para quienes así quieren ver el mundo, se tiende a considerar que todo lo que sucede hoy en día en el marco de la seguridad está relacionado, de una manera u otra, con el terrorismo. Lo que ha ocurrido en Nueva York, Washington, Madrid o Londres —pero también en Marruecos, Argelia, Yemen, Indonesia, Pakistán o Turquía— ha generado un nuevo discurso político y estratégico basado en el miedo. Aprovechando las lecciones aprendidas durante los años oscuros de la guerra fría —cuando el motor de sensibilización, movilización y justificación era el miedo a la expansión comunista y el temor al holocausto nuclear—, se ha vuelto a edificar un discurso excesivamente simplificado, con claros rasgos de infantilización —que sólo percibe la realidad en términos de blanco o negro, de "conmigo o contra mí"—, al servicio de una estrategia estadounidense de consolidación del liderazgo mundial en solitario[4]. Así, mientras que se ha ido recortando el marco de derechos y libertades en las sociedades occidentales, se han justificado comportamientos inaceptables de aliados circunstanciales (desde Pervez Musharraf, en Pakistán, a Vladimir Putin, en Rusia) y se han reforzado visiones militaristas que han llevado al actual empantanamiento en Irak y Afganistán, sin olvidar el marasmo que caracteriza a la Palestina de hoy.

El terrorismo no comenzó, parece innecesario decirlo, en España, el 11-S. Es un rasgo omnipresente durante toda la historia moderna —uno de los ejemplos más conocidos de sus primeras etapas es el intento de Guy Fawkes de destruir el Parlamento inglés en 1605—, que ha llevado a muy diversos grupos no estatales sin peso político, militar o social a optar por esta modalidad de violencia para derrotar a sus adversarios. (En el recuadro 1 se presenta una breve historia del terrorismo.) En principio, se reservó para llevar a cabo acciones violentas, de carácter indiscriminado o selectivo, dentro del país de referencia para el actor en cuestión, con la intención de obligar al Estado a plegarse a sus demandas, en una clásica dinámica de enfrentamiento del débil contra el fuerte. Fue más tarde cuando esos grupos ampliaron su radio de acción para ejercer la violencia contra los intereses del Estado y sus defensores fuera de las fronteras nacionales. En términos generales se entiende que el salto a escala global no se produjo hasta la última década del pasado siglo, cuando el concepto de terrorismo internacional se impuso como una realidad que muestra la capacidad y la voluntad

de estos grupos para ejercer la violencia en todo tiempo y lugar.

RECUADRO 1

UN APUNTE HISTÓRICO SOBRE EL TERRORISMO

A lo largo de la historia, distintos grupos o individuos con una visión opuesta a la aceptada por la generalidad de la sociedad o por el sistema dominante han empleado tácticas terroristas para poder controlar o influir en la población o sus gobernantes. Las Naciones Unidas define el terrorismo como "cualquier acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar una acción o abstenerse de hacerla". Hoy en día se suele pensar en el terrorismo como fruto de grupos extremistas que luchan para conseguir objetivos nacionalistas, como en el caso de ETA, o una mezcla de política y religión encarnada por Al Qaeda.

La historia del terrorismo es muy larga, con raíces en el periodo romano, cuando el grupo de judíos extremistas, los sicarii, utilizaba dagas escondidas bajo sus capas contra los romanos o contra simpatizantes de las autoridades. Mucho después, en el siglo XI, los choques ya existentes entre grupos musulmanes chiíes y suníes causaron ataques suicidas en la lucha por las ideas dentro de las distintas interpretaciones del islam. En el islam es tristemente famosa la secta de los assasin (de ahí la palabra "asesino"), que ejerció el terror entre los propios musulmanes… El catolicismo también ha tenido fanáticos parecidos: en el siglo XVII, Guy Fawkes, junto a otros conspiradores, pretendían devolver la verdadera fe a Inglaterra a través de explosivos en Westminster, el Parlamento inglés. En EE UU y Francia, los revolucionarios

actuaban contra la desigualdad con violencia y ataques imprevistos. Irlanda y Alemania han experimentado la violencia de grupos extremistas; tanto como Japón, Sudáfrica o Sri Lanka, que han visto el terrorismo religioso, político y social (contra el apartheid, incluso por parte de Nelson Mandela, que en su momento fue líder del Umkhonto we Sizwe, el brazo armado del Congreso Nacional Africano).

Lo que distingue a estos actos terroristas de lo que ha sido considerado como terrorismo en el siglo XXI es la internacionalización de su lucha. Antes los grupos terroristas solían actuar, casi exclusivamente, en el territorio del Estado al que se oponían. Con el surgimiento de Al Qaeda, y especialmente después de 11-S y las respuestas que han seguido, se ha creado una especie de reto común para individuos o grupos radicales que, de una manera u otra, les une ideológicamente en distintas partes del planeta. Con el mundo globalizado también se ha globalizado el terrorismo, dando a grupos como el GSPC la oportunidad de recibir apoyo de otros, como Al Qaeda —aunque sólo fuera la ocasión de utilizar el nombre (Al Qaeda del Magreb Islámico) para ya tener un estatus que llama más la atención—. El peligro es el mismo que ha caracterizado el terrorismo desde los tiempos romanos: la incertidumbre del próximo ataque, el misterio de quién puede ser un o una terrorista, y el miedo que ello conlleva.

La ONU define el terrorismo como “cualquier acción con el propósito de causar la muerte o grave daño corporal de civiles o no combatientes para intimidar a la población o para forzar a un gobierno o a una organización internacional a actuar o abstenerse de actuar”[5]. A la espera de que algún día se alcance un consenso generalizado sobre este concepto —imposible a corto plazo, dadas las enormes diferencias de opinión que se manifiestan, por ejemplo, en el contexto del conflicto entre árabes e israelíes—, es posible entender ya que estamos ante un arma y no ante una ideología. Ésta es, precisamente, una de las interesadas confusiones que promueven quienes elaboran y difunden los discursos sobre la “guerra contra el terror”: afirmar la necesidad (y la posibilidad) de derrotar a todos

los terroristas en todos los rincones del mundo es una frase completamente vacía que, además, parece olvidar que el terrorismo es, tan sólo, una modalidad de acción violenta que grupos muy distintos pueden integrar en diferentes etapas de sus estrategias de oposición al poder contra el que se han levantado. Dicho de otro modo, cualquier persona puede convertirse, o dejar de ser, terrorista en cualquier momento: la idea de que los terroristas pertenecen a grupos nítidamente definidos y con ideologías bien perfiladas es, obviamente, irreal. Por desgracia, la deliberada intención de no distinguir entre herramientas e ideologías ha llevado a mucha confusión y errores sobre el tema, hasta asentar en determinados círculos de opinión la idea de que es posible lanzar, y vencer, una guerra contra el terrorismo en términos clásicos de enfrentamiento protagonizado principalmente por instrumentos militares.

Esto no significa, por supuesto, que luchar contra el terrorismo no tenga sentido. El caso de Irlanda del Norte ha demostrado cómo se puede convertir a grupos terroristas en actores no violentos que encaucen sus demandas a través de procesos políticos. El de España, que combina una larga lucha contra ETA con otra más reciente contra el terrorismo internacional de raíz islámica, enseña que nunca se debe subestimar la gravedad de la amenaza y que es posible, con una visión de largo plazo y dentro de los cauces que definen a un Estado de derecho, impedirle la consecución de sus objetivos últimos y avanzar hacia su derrota progresiva. Por definición, y si hablamos de terrorismo internacional, la complejidad del tema impone condiciones inexcusables a toda estrategia de respuesta: multilateral (cooperación policial, de inteligencia, de sistemas judiciales, de autoridades monetarias…), sostenibilidad a largo plazo (para atender simultáneamente a los efectos más notorios y a las causas profundas que alimentan la amenaza), basada en la defensa de valores y principios (con los derechos humanos y el imperio de la ley como referentes principales, sin olvidar la eliminación de dobles varas de medida para enjuiciar comportamientos de unos y otros) y no militarista (priorizando los mecanismos e instrumentos civiles ante los militares, que sólo deben entenderse como capacidades de último recurso).

El terrorismo internacional, tal como lo entendemos hoy en día, no conoce fronteras. No deriva de un grupo en particular que lucha simplemente para cambiar el orden establecido en un determinado país —aunque en muchos casos, como ocurre incluso con Al Qaeda, sea posible identificar en su agenda objetivos territoriales como Arabia Saudí, Pakistán o Afganistán—. Su visión tiende al internacionalismo, considerando el sistema internacional como un enemigo legítimo a batir por su apoyo a sus adversarios declarados o como reacción a lo que perciben como una injusticia universal. Como actores globales en un mundo globalizado —en el que la economía, las telecomunicaciones, el transporte o la tecnología hace tiempo ya que no reconocen las tradicionales fronteras nacionales— llevan a la práctica la idea de que la violencia tampoco se detiene ante las líneas del mapa. El terrorismo internacional integra a actores del mundo entero, a personas de culturas variadas y de países muy distintos, cuyas ideas y ansias violentas cruzan las fronteras físicas y afectan de manera inevitable y muy directamente al clima de seguridad mundial.

El ejemplo más obvio de este fenómeno es Al Qaeda, aureolado por determinados portavoces políticos y por diversos medios de comunicación con perfiles que lo presentan, equivocadamente, como una organización con una estructura casi empresarial, con Osama bin Laden en calidad de presidente (y con Ayman al Zahawiri como su director gerente), con su matriz localizada en torno a la frontera entre Afganistán y Pakistán y con múltiples divisiones (en una especie de franquicia del terror) esparcidas en varios países. Esta visión —fomentada en gran medida por los impulsores de la “guerra contra el terror”— es parte esencial de ese esfuerzo de simplificación/infantilización, ya mencionado, que pretende facilitar el entendimiento de una opinión pública occidental crecientemente atemorizada y, sobre todo, su aceptación de un recorte del marco de derechos —inclinando la balanza entre seguridad y libertad a favor de la primera— y de un rearme no sólo moral y discursivo, sino físico y militar, para hacerle frente por la vía clásica. Por lo que podemos entender a día de hoy, Al Qaeda ni es una estructura jerárquica, siguiendo el patrón típico hasta los años ochenta[6] , ni se ha diluido hasta convertirse en una mera ideología o en un movimiento[7] . En estos últimos años Al Qaeda ha sufrido pérdidas y se ha visto obligada a modificar muchos de

sus fundamentos operativos, pero eso no la hace menos letal en la actualidad (véase el recuadro 2).

RECUADRO 2

Al Qaeda: ¿una amenaza invencible?

El nombre de este grupo terrorista (en árabe, Al Qaeda significa literalmente “La Base”) es tan universalmente empleado como, en realidad, desconocido. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y Washington lo pusieron en boca de todos, como una señal extrema de la violencia promovida por su máximo líder y símbolo principal del terrorismo internacional, Osama bin Laden. Aunque ya había estado muy activo durante la década anterior (ahí está el primer intento de derribar las Torres Gemelas, en 1993; los atentados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania, en 1998; o el ataque contra el buque USS Cole, en 2000), fue el 11-S el que marcó su funesto salto a la fama.

Fue durante la invasión soviética de Afganistán en los años ochenta cuando jóvenes árabes de muy diversos países se alistaron en lo que entendían como una yihad contra el infiel (el movimiento de resistencia conocido como muyahidin), en este caso comunista, que finalmente logró su objetivo de obligar al ejército soviético a abandonar la aventura afgana. Bin Laden participó de manera muy activa en esa contienda y de ahí procede su renovado convencimiento de oposición violenta, dirigido por igual contra los corruptos gobiernos de muchos países musulmanes (con Arabia Saudí a la cabeza) y contra los gobiernos occidentales que dominan el mundo y apoyan a esos gobernantes árabo-musulmanes. Al Qaeda sólo fue el paso siguiente.

Probablemente, Al Qaeda no hubiera existido sin el aporte doctrinal de Sayyid Qutb, un autor y pensador egipcio que tuvo un notable seguimiento en ciertos círculos durante la represión de su ideología islamista ejercida por el Gobierno egipcio durante los años sesenta. Su defensa del extremismo islámico inspiró posteriormente a otro personaje importante para el grupo terrorista: Ayman al Zawahiri —figura espiritual y mentor de Osama bin Laden que, ante todo, gracias a sus raíces saudíes, se encargó de la parte financiera de Al Qaeda—.

La ideología y los objetivos de la organización, definidos por sus líderes de una manera casi ad hoc —aparte de su interpretación radical del islam— no son fáciles de identificar. La admiración de Bin Laden por el Afganistán de los talibanes y su insistencia en una visión simplista sobre la imposición de la sharia (ley islámica) y el establecimiento de un califato en el mundo islámico (incluso al Andalus) son una indicación de objetivos idealistas. Sin embargo, en la realidad parece estar más interesado en derrotar a los líderes "corruptos" del mundo árabe, y luchar contra sus aliados occidentales. Cabe destacar que sus enemigos principales no parecen estar en Londres o Washington, sino en capitales como El Cairo o Argel. El desdén por las sociedades occidentales es una motivación importante, pero el mayor odio parece ser por su apoyo a regímenes de países musulmanes que son percibidos como corruptos o simplemente anti-islámicos.

La distorsión del grupo como una organización con un presidente, directores y trabajadores ha dado la impresión de que se puede eliminar el grupo y su ideología eliminando a todos los involucrados. Sin embargo, el grupo no tiene un liderazgo centralizado ni una estructura corporativa —al contrario, vive de multitudes de jóvenes dispuestos a unirse a la lucha, y que se encuentran en cualquier rincón del mundo—. Ser miembro de Al Qaeda no significa tener una identidad establecida ni un trabajo a tiempo completo, sino la disponibilidad de funcionar dentro de su red compleja y flexible. Por lo tanto, para cada terrorista bien definido dentro del movimiento, existen docenas de colaboradores

mucho más difíciles de identificar o juzgar. Sigue siendo un misterio cómo se puede afrontar una amenaza tan dispersa e integrada en tantas sociedades en todo el mundo.

3. ESTADOS UNIDOS ENTRA EN JUEGO

En una primera referencia a Estados Unidos, principal actor exterior que debemos tener en cuenta, las razones de su renovado interés en la región se identifican con dos dinámicas relativamente nuevas, en las que el Sahel encaja como un nuevo campo de batalla entre fuerzas muy ajenas a los países ubicados dentro de la zona. Aunque pueda parecer lo contrario, para quienes han sufrido un histórico abandono tras el fin de la colonización, convertirse ahora en un nuevo escenario de juego para los intereses de las grandes potencias es, cuando menos, una situación peligrosa. Así se entiende a lo largo de estas páginas, pero eso no impide que otros —como, por ejemplo, el actual Gobierno mauritano— lo vean como una buena nueva y que pretendan aprovecharla para encontrar nuevas vías de cooperación y reconocimiento internacional.

La primera de esas dinámicas geoestratégicas está en la base del actual discurso estadounidense que pretende que el Sahel sea visto como el nuevo frente en la "guerra contra el terror". Ése es, de hecho, el principal impulso que ha llevado a elaborar este texto, como reacción al planteamiento que la comunidad de seguridad y defensa de Estados Unidos hace sobre este supuesto. La preocupación es real y la voluntad de su Gobierno por reforzar sus capacidades sobre el terreno, por estrechar la colaboración con los gobiernos locales y por activar de manera coordinada todos sus instrumentos económicos, políticos, diplomáticos, militares y de cooperación al desarrollo es, igualmente, muy visible.

Este esfuerzo, que ahora comienza a materializarse con la activación de AFRICOM, se remonta a finales de la década pasada, aunque fue tras el 11-S cuando se entró en una etapa resolutiva. Si se atiende al comportamiento estadounidense a lo largo de estos últimos años —de manera especial, pero no sólo, en las campañas de Irak y Afganistán—, con actuaciones escasamente respetuosas con la legalidad internacional y raramente sensibles a la soberanía

nacional de quienes figuran incluso como aliados, es fácil entender las razones que llevan a no identificar el actual desembarco estadounidense en el Sahel necesariamente como una buena noticia.

Estados Unidos ya tenía claro inmediatamente después de los atentados del 11-S que la guerra en la que se embarcaba iba a ser larga —absorbiendo el esfuerzo de, por lo menos, una generación— y global —en el sentido de que el terrorismo internacional podría surgir en cualquier rincón del planeta y que, por lo tanto, cualquier país o región era un campo de batalla potencial—. Ya durante la primera fase de la invasión en Afganistán (iniciada en octubre de 2001), el Pentágono identificó al Cuerno de África como una región de interés especial, algo que derivó un poco más tarde (en diciembre de 2006) en la directa intervención estadounidense en Somalia, a través de su aliado etíope, para impedir la consolidación de la Unión de los Tribunales Islámicos (UTI) como nuevo poder nacional, sospechoso de apoyar al mal llamado terrorismo islámico. Aunque Somalia ocupa un sitio especial en las pesadillas de Washington, todavía afectado por el trauma de su fracasada intervención en 1993 (popularizada a través del cine en la película Black Hawk derribado), puede ser comprensible la preocupación que generó en ese momento el previsible colapso de uno de los ejemplos más obvios de Estado fallido que hay en el mundo y la posibilidad de que ese territorio pudiera ser utilizado por los promotores del terrorismo internacional como refugio y núcleo de operaciones en nuevos escenarios, como el Sahel y el África subsahariana (véase el recuadro 3). Otra cosa muy distinta es compartir el discurso belicista que irradiaban el presidente George W. Bush y sus principales asesores, convertidos todos ellos en martillos que sólo veían puntas a la espera de ser clavadas.

RECUADRO 3

Somalia y la lucha contra el terrorismo internacional

Su localización geográfica —justo al sureste del Sahel y en mitad del Cuerno de África, desde el que se dominan las principales rutas marítimas hacia el Índico y hacia el mar Rojo— hace de Somalia un país de importancia especial para el tema del terrorismo. Su situación actual, que arranca al menos desde 1991, combina todas las características de un Estado fallido. Somalia es hoy un ejemplo paradigmático del fracaso de la convivencia entre grupos aferrados a señas de identidad clánica y/o religiosa, que son manipulados al servicio de intereses en los que es difícil distinguir entre lo que corresponde a motivaciones ideológicas y lo que hay de puro afán crematístico. Una señal añadida de preocupación es el desmembramiento interno del país, con el nacimiento de entidades como Puntland y Somalilandia, con pretensiones claramente independentistas.

A finales de la década de los setenta del pasado siglo era bien visible el acelerado colapso de legitimidad del Gobierno en Mogadiscio. En 1991 se produjo un salto muy significativo, que puso en marcha el largo proceso de violencia que llega hasta hoy, con la salida forzada del entonces presidente Mohamed Siad Barre, tras cuatro años de guerra civil. Los clanes victoriosos en aquel momento, que contaban con el apoyo directo de Etiopía, ejercieron una violencia generalizada durante los años siguientes que culminó en una nueva guerra civil entre varios “señores de la guerra” y clanes opositores, con el previsible resultado de miles de víctimas mortales y la destrucción de gran parte de la economía nacional. Esa explosión de violencia no fue seguida por la instauración de una nueva autoridad central sólida (el Gobierno Federal de Transición nunca ha llegado a imponer su autoridad efectiva sobre el país), aunque durante los últimos años del milenio (especialmente después de la muerte del líder militar Mohamed Farrah Aidid, en 1996) se registró una vuelta a un cierto nivel de estabilidad con varios actores autónomos que controlaban distintas regiones del país.

A partir de la debacle de 1991 entraron en la escena nacional las cortes islámicas. Inicialmente centraron su actividad en el ámbito

judicial —ante la falta de un sistema mínimamente eficaz y con el apoyo de unos empresarios y comerciantes necesitados de ciertas garantías para su actividad—, aplicando normas derivadas de la sharia (ley islámica). Pronto ampliaron su radio de acción a las áreas educativas, sanitarias y de policía local, lo que les llevó a convertirse en actores políticos de primer orden. En el año 2000 se constituyeron como Unión de Tribunales Islámicos y comenzaron a consolidar su poder, no sólo en la capital, sino en la mayor parte de las ciudades somalíes (con la excepción de las zonas más remotas del sur). Esto provocó una reacción de los principales "señores de la guerra", quienes establecieron una alianza temporal. Así, constituyeron la Alianza para la Restauración de la Paz y la Lucha contra el Terrorismo, manipulando a su favor la visión occidental de la Unión como un nuevo grupo radical conectado con Al Qaeda y, por tanto, indeseable a todas luces. En el marco de la "guerra contra el terror" esa lectura de la Unión les servía para obtener la comprensión occidental, cuando no el apoyo directo, en su estrategia de eliminación de un rival que cuestionaba su relevancia en la vida nacional. Se llegó así al absurdo de que los "señores de la guerra", criminales por definición y antiguos enemigos de Estados Unidos, acabasen convertidos en aliados occidentales para tratar de frenar el auge del radicalismo islámico (y del terrorismo) supuestamente encarnado por la Unión. No puede sorprender que, en ese contexto, la CIA llevara un tiempo financiando a grupos locales para impedir el fortalecimiento del islamismo radical (Shabazz, 2006).

De todos los países del África subsahariana, Somalia es probablemente el país que genera la preocupación más legítima sobre el surgimiento de la amenaza terrorista. Y esto es así no tanto por su propia naturaleza, como por el hecho de que la permanente anarquía que lo caracteriza acaba creando las condiciones ideales para que allí se lleven a cabo actividades de radicalización, reclutamiento y entrenamiento de miembros de grupos terroristas (locales, regionales o ligados de algún modo a Al Qaeda), así como que en su territorio se establezcan redes yihadistas que manejen y controlen recursos físicos y financieros con los que alimentar la actividad terrorista (el Afganistán de los talibanes es un ejemplo a

considerar en estos casos).

Tan sólo diez días después del 11-S, el presidente Bush proclamó que su país estaba en guerra contra “miles de esos terroristas en más de sesenta países…, entrenados en las tácticas del terrorismo… para provocar mal y destrucción”[8]. Ni en los discursos difundidos desde entonces ni en los principales documentos de seguridad nacional más actuales[9] queda resquicio para la duda: Estados Unidos se siente en guerra y su principal objetivo es evitar que vuelva a producirse otro ataque de esa envergadura contra el territorio o los intereses estadounidenses. Esto es algo que no siempre comprendemos bien a este lado del Atlántico, inmersos como estamos en el ejercicio de extender y profundizar en el club más privilegiado del mundo, con Estados y sociedades que prácticamente han desterrado la guerra como método para resolver sus diferencias.

Así se inició una política —mal llamada “guerra”— que apuntaba a una libertad de intervención universal básicamente sin límites, lo que permitiría liberar a su servicio a todos los recursos que se consideraran necesarios en cada caso, contra un objetivo (“terror”) tan difuso que permitía convertir a cualquier tipo de adversario, real o imaginado, en un enemigo a batir. En definitiva, como recoge la Estrategia Nacional de Seguridad de 2006: “Los Estados Unidos y sus aliados en la guerra contra el terror no hacen distinción entre aquellos que cometen los actos terroristas y quienes los apoyan y acogen, porque ambos son igualmente culpables. Cualquier gobierno que elija ser un aliado del terror, tales como Siria o Irán, han elegido ser enemigos de la libertad, la justicia y la paz” (NSS, 2006: 12).

Quedan así definidos, desde su arranque, los perfiles nítidos de esta nueva “guerra”. En ella se establecen nuevos objetivos relacionados con la seguridad desde un enfoque amplio y —en un ejercicio que fuerza el lenguaje y las intenciones de voluntad más allá de lo recomendable— preventivo: dado que el terrorismo es una amenaza omnipresente, EE UU y sus aliados se manifiestan legítimamente dispuestos a desarrollar cualquier tipo de acción, incluso anticipativa, que elimine a los terroristas y que sirva para prevenir

el crecimiento de capacidades terroristas. Dicho de otra manera, no sólo se pretende atacar a un supuesto enemigo terrorista antes de que pueda activarse, sino también castigar de modo insoportable a quienes, en algún momento hipotético, apoyen su aparición o expansión. En esa línea, con un añadido específico hacia África, apuntaba el entonces vicesecretario de Defensa Paul Wolfowitz, cuando en febrero de 2004 afirmaba que "muchos de los problemas a los que se refiere el presidente son recurrentes en muchos lugares de África, pero el terrorismo les ha dado una nueva urgencia. Los sobornos que las organizaciones terroristas y otras organizaciones criminales internacionales pagan a cambio de protección socavan la aplicación de las leyes nacionales y locales, así como la efectividad de los gobiernos locales. Gobiernos débiles con funcionarios abiertos a la corrupción son vulnerables a la explotación por los terroristas. Y ningún país puede resistir a largo plazo los efectos corrosivos que el precio del silencio de esas organizaciones tiene sobre la estabilidad o sobre las perspectivas para la democracia y para el crecimiento económico" (Wolfowitz, 2004).

En definitiva, un planteamiento que establece un escenario diáfano de colisión frontal entre las fuerzas democráticas lideradas por Washington y los grupos terroristas (con Al Qaeda a la cabeza) y quienes los apoyan (entre los que deben figurar individuos, organizaciones y gobiernos que contribuyen a la existencia de esa amenaza). Dadas las enormes dificultades para identificar con precisión a este tipo de actores, los impulsores de esta "guerra" no tienen reparos en reclamar que uno de sus objetivos estratégicos será también el control de colectivos y sociedades enteras para evitar que sean gérmenes del florecimiento de esta amenaza. Una sociedad frágil o fragmentada, y las del Sahel responden a esta imagen, suele ser susceptible de influencia por parte de grupos exteriores que pueden ganar posiciones de ventaja a través de una sabia mezcolanza de ideología incendiaria y flujos financieros que ganen voluntades para su causa. Para evitar que se produzcan estas situaciones o, mejor dicho, para intentar ganarse la confianza de esas sociedades con un discurso aparentemente amistoso, se identifican objetivos amplios que no están directamente vinculados con el terrorismo internacional. Es así como vuelve a cobrar fuerza el viejo planteamiento de las guerras asimétricas, intentando ganar "los corazones y las mentes"[10] de la población para evitar que

terminen convertidos, consciente o inconscientemente, en aliados del terrorismo.

Todo esto lleva a la otra dinámica fundamental de la “guerra contra el terror”: en términos prácticos representa una auténtica carta blanca para justificar cualquier tipo de intervención, sin necesidad de tener que recurrir a los argumentos tradicionales (siempre problemáticos, en la medida en que la no injerencia en asuntos internos sigue siendo uno de los fundamentos vigentes del actual orden internacional). Desde esta perspectiva, EE UU está en disposición de defender sus propios intereses y su territorio en cualquier rincón del mundo. Bajo su impulso, cualquier conflicto local que le pueda afectar por cualquier motivo tiende a ser considerado como una amenaza potencialmente global, lo que a sus ojos resulta argumento suficiente para ir más allá de los límites que impone la soberanía nacional y para validar una posible intervención, incluso militar.

Sobre la base de una amenaza real como la del terrorismo internacional, se desvirtúan de ese modo los parámetros de la seguridad mundial, tal como se han entendido desde hace décadas, para pasar a otra etapa en la que se fusionan consideraciones morales con otras de estricta seguridad nacional, todo ello subordinado a una estrategia orientada hacia la consolidación del liderazgo mundial de Estados Unidos en este siglo XXI. Un informe del estadounidense Council on Foreign Relations muestra abiertamente este proceso, en referencia explícita a la creciente importancia de África para Estados Unidos, cuando señala que “para el final de la década, por ejemplo, es probable que el África subsahariana llegue a ser tan importante como fuente de importaciones energéticas de EE UU como ya lo es Oriente Medio. China, India, Europa y otros están compitiendo entre sí y con los EE UU por el acceso al petróleo, el gas natural y otros recursos naturales. Las mayores potencias del planeta también están siendo más activas en la búsqueda de inversiones, establecimiento de contratos y construcción de apoyo político a lo largo del continente. África es también uno de los campos de batalla en la guerra contra el terrorismo. Osama bin Laden basó sus operaciones en Sudán antes de establecer su negocio en Afganistán. Los terroristas golpearon embajadas estadounidenses en África ya años antes del

11-S. Los africanos están siendo activamente reclutados para operaciones terroristas en el Sudeste asiático y en Oriente Medio, incluyendo Irak" (Lake et al., 2006).

En otras palabras, la importancia de este continente —el único todavía sin protagonismo en el pensamiento geoestratégico— está aumentando dentro de la política exterior de Estados Unidos, y la amenaza del terrorismo internacional es, al mismo tiempo, la clave y la justificación principal para entrar directamente en el juego.

No se debe (ni se puede, en un análisis equilibrado) entender este enfoque contraterrorista como un simple pretexto para la defensa de otros intereses. Como se argumenta más adelante (capítulos 2 y 3), hay una verdadera preocupación en el Pentágono sobre la amenaza terrorista en diferentes escenarios geográficos, incluyendo el Sahel, y existen buenas razones para tomar en serio las alarmantes señales que emite la región sobre este asunto. Sin embargo, y como casi siempre ocurre en temas de este tipo, interesa destacar una segunda variable que contamina la fiabilidad de la información que nos llega desde Washington y que, por consiguiente, crea dudas sobre la pureza de los motivos inicialmente aducidos por Washington y sus aliados en esta "guerra".

Puede servir en este punto hacer un pequeño salto hacia atrás, hasta marzo de 2003, cuando Estados Unidos decidió invadir Irak. A pesar de lo que algunos han sostenido, en un ejercicio de simplificación extrema, Estados Unidos no invadió ese país únicamente por controlar su petróleo. Aunque resulte difícil imaginar que las dos razones más reiteradas por las autoridades estadounidenses y británicas —la existencia de armas de destrucción masiva y los vínculos de Saddam Husein con grupos terroristas[11] — fueran verdaderas preocupaciones para los dirigentes en Washington y Londres, sí había una mezcla compleja de factores que llevaron a la decisión de emplear la fuerza militar contra el dictador irakí. Esta mezcla incluyó razones verdaderamente idealistas (respondiendo al fundamentalismo moral, político y económico de los denominados neoconservadores), burocráticas (fallos de inteligencia y de comunicaciones interdepartamentales) y, probablemente, hasta psicológicos (el trauma edípico de George W. Bush causado por la guerra de su

padre contra el mismo enemigo en 1991 y su posterior intento de asesinar al entonces presidente estadounidense). Pero por encima de todos estos argumentos la razón fundamental que explica una decisión de ese calado parece haber sido la necesidad o, por lo menos, el deseo por parte de Estados Unidos de controlar la región de Oriente Medio. La importancia de este control no se explica únicamente por motivos geoeconómicos (petróleo y gas), sino que también es necesario añadir consideraciones geoestratégicas e incluso de hegemonía mundial, a través de gobiernos amistosos en zonas claves del planeta.

Volviendo al Sahel, la amenaza del terrorismo internacional desde esta región parece más real que la que pudiera representar el Irak de Saddam Husein. Pero también aquí hay una evidente necesidad por parte de Washington de garantizar su control como efecto combinado de su creciente importancia como fuente de suministro energético codiciada por diferentes actores externos, su posible conversión en un foco de inestabilidad y terrorismo y su situación como línea de confrontación entre el cristianismo y el islam (ni siquiera necesariamente radical; véase el recuadro 4).

RECUADRO 4

La teoría sobre el choque de civilizaciones en el Sahel

En el fondo de esta historia sobre el terrorismo en el Sahel existe un aspecto difícil de aprehender en detalle, pero muy influyente en la determinación de las distintas actitudes y comportamientos de los diversos protagonistas que se enfrentan en ese escenario: más allá de las dinámicas que se perciben en la superficie subyace la percepción de que se está desarrollando una lucha cultural —o entre civilizaciones— en el mundo, entre actores no siempre bien definidos, y que el Sahel constituye la nueva frontera dentro de esa guerra global. Para quienes así piensan, esto sería el resultado no sólo de su condición de frontera entre el islam y la Cruz, sino

también de sus específicas características socioculturales y políticas y, especialmente, del hecho de que es una de las pocas regiones todavía no “controladas” por las potencias dominantes en la escena internacional.

En la versión más extendida de este discurso, el Sahel configuraría uno de los principales marcos de choque actual entre las fuerzas islámicas, financiadas por países como Pakistán o Arabia Saudí, y las fuerzas occidentales-cristianas, en forma de actores gubernamentales (o incluso misioneros) enviados por Estados Unidos o Europa. Para quienes, con Francis Fukuyama como ejemplo más reciente, siguen la interpretación hegeliana de la historia, el mundo está abocado a convertirse en una versión de las sociedades liberales ya existentes en Occidente. Es previsible que algunos representantes de esos países todavía “retrasados” traten de evitar esa evolución determinista hacia el imperio universal del modelo occidental (caracterizado en sus rasgos principales por la democracia parlamentaria y la economía de mercado). En ese contexto, el Sahel es una de las áreas que se identifican como reacias a aceptar este supuesto modelo ejemplar y, por tanto, cabe prever que ahí se vayan incrementando los niveles de confrontación internos y contra actores externos crecientemente interesados en ejercer un dominio incuestionable.

Esta versión se complementa con la que promovía ya en 1993 Samuel Huntington, que percibe al mundo dividido en siete civilizaciones (a las que añade una civilización africana todavía por conformar en un futuro indeterminado) destinadas a competir y luchar entre sí por incrementar su influencia, el control de los recursos estratégicos y su poder internacional, tomando a la occidental como el enemigo común a batir. En esta visión de la historia planetaria el Sahel se entiende como un espacio fronterizo entre la civilización islámica y esa emergente civilización africana que parecen condenadas a chocar inevitablemente.

Visto de ese modo, y teniendo en cuenta que el Sahel es una de las pocas regiones que todavía no tiene “dueño” internacional, se hace todavía más notorio el interés estadounidense por acelerar el desembarco en la zona, superando una larga etapa de ostracismo[12]. Dentro de este enfoque geoeconómico y geoestratégico, y aplicando el mismo esquema que en casos anteriores, existe un obvio interés en Washington para exagerar en el grado que sea necesario la gravedad de la amenaza terrorista localizada en esta región. En cualquier caso, y al margen de las razones empleadas —que serán analizadas en mayor detalle en capítulos posteriores—, lo relevante en este punto es que el simple hecho de que Washington se quiera involucrar significa, por definición, que el Sahel es relevante para la seguridad mundial. Aunque sea por caminos no tradicionales —en una agenda de seguridad internacional obligada a manejar escalas cada vez más globales y más dependientes de flujos difícilmente controlables que de territorios nacionales—, el Sahel ya está en el mapa.

4. SAHEL Y TERRORISMO

Hay muy poca información concreta sobre las actividades terroristas desarrolladas en el Sahel, y la que se difunde suele ser divulgada por Estados Unidos o por los gobiernos locales en el marco de unas agendas, cuando menos, tendenciosas. Esto crea obvios problemas para calibrar lo que está sucediendo realmente, dada la interesada contaminación derivada de una política informativa sesgada a favor de los intereses de quien necesita argumentos públicos que justifiquen su mayor presencia en la zona o, simultáneamente, de quienes quieren hacer pasar por terrorista a cualquiera que se oponga a su permanencia en el poder. Así, nos movemos entre una visión idílica de un Sahel como oasis de tranquilidad —en todo caso rodeado por vecinos inestables y muy sensibles a la amenaza terrorista como Argelia y Marruecos, en el norte, y Somalia, en el este— y otra que lo define como un potente foco de violencia terrorista.

Sin posibilidad de cerrar definitivamente el debate que pueda plantearse entre estos dos extremos, y tal y como ya se ha indicado anteriormente, debemos entender que existen buenas razones para preocuparse por lo que ocurre en la región saheliana. En su conjunto presenta algunas características desestabilizadoras que, por sí solas, deberían suscitar un mayor interés y la implicación de los más significados actores internacionales (lo que no equivale a decir que el modo de implicarse tenga que ser en la línea que hoy propone Washington). Aparte de estar salpicada por conflictos violentos —algo que suele llevar a la radicalización de individuos y grupos dentro de la población—, el Sahel se define por la acumulación de unos factores que deberían inquietar a todos los interesados en temas de paz y seguridad: gobiernos frágiles, sociedades muy fragmentadas, pobreza extrema, percepción (aunque no sea real) de un choque entre Occidente (cristianismo) e islam, rivalidad internacional por sus riquezas nacionales y hostilidad manifiesta al dibujo liberal pintado desde Washington,

Londres o París. Los síntomas más inmediatos de este proceso se resumen en mayores y más descontrolados flujos migratorios y de comercios ilícitos de mercancías de todo tipo, choques violentos entre actores locales (con una, cada vez más frecuente, implicación de actores externos), aparente surgimiento de grupos radicales o terroristas, etcétera.

El impacto más importante y obvio a corto plazo de estos factores es un probable incremento en la inestabilidad de estos mismos territorios y sociedades, en las que la confluencia de intereses internacionales muy diversos (lucha contra el terrorismo, competencia por el control de sus recursos naturales, choques entre fundamentalismos cristianos e islámicos y, posiblemente, pretensiones de hegemonía o control territorial) puede incrementar aun más, en vez de eliminarlo, el caldo de cultivo del que se alimenta la violencia. Desde una perspectiva de seguridad mundial, la preocupación más inmediata es, por tanto, la radicalización dentro de las sociedades del Sahel. En una primera mirada al tipo de respuestas que se están conformando para hacer frente a esos problemas, nada indica que el enfoque diseñado por Estados Unidos aporte verdaderas soluciones para afrontar las amenazas reales que allí están germinando. Su orientación militarista y centrada en los síntomas más visibles de la violencia parece imponerse, al menos de momento, a la necesidad de apostar por soluciones de largo plazo que permitan construir sociedades fuertes y bien integradas en el mundo globalizado (algo que se analizará en el capítulo 4).

En definitiva, la respuesta más inmediata a la pregunta sobre el interés que puede tener el Sahel para el resto del mundo es que, en un mundo globalizado, no existe ningún lugar del planeta por el que no haya interés. Tras el final de la guerra fría resulta elemental entender que ya no se puede defender un país o garantizar su seguridad concentrando el esfuerzo en la salvaguarda de las fronteras nacionales. Hablar de seguridad nacional hoy es hablar de seguridad internacional, lo que implica, entre otras cosas, que la seguridad de un país como Mauritania sea cada vez más un factor importante para la seguridad de España. ¿Por qué nos interesa la seguridad del Sahel? Sencillamente, porque nos interesa la seguridad de Estados Unidos o la de España.

Entendido de ese modo, cabe destacar que lo que más preocupa ahora de la región tiene que ver, básicamente, con sus características específicas, los indicios de actividad terrorista que se detectan en algunos puntos y, por último, su renovada importancia dentro de la geopolítica mundial. Todos esos aspectos serán analizados en más detalle a lo largo de este libro, pero cabe hacer un breve adelanto que ofrezca algunos apuntes de los argumentos centrales desarrollados en los capítulos siguientes.

Después del año 2001, se ha venido remachando constantemente la idea de que el terrorismo puede florecer en cualquier parte del mundo, ya sea mediante la financiación de sus actividades, el ofrecimiento de refugios a salvo de peligro, la ampliación de la red de simpatizantes o el reclutamiento de nuevos miembros para los grupos más violentos. El ejemplo de los campos de entrenamiento de Al Qaeda en Afganistán aún permanece muy fresco en la memoria: bien situados en zonas montañosas de difícil acceso y protegidos por el Gobierno talibán para llevar a cabo sus múltiples actividades dentro y fuera de ese país. Afganistán facilitó en la década pasada el ambiente perfecto para multiplicar la capacidad operativa de estos grupos y ahora el miedo es que el Sahel pueda jugar un papel similar si no se aborta tal posibilidad desde el principio.

Aunque las inmensas llanuras de los países de la región pueden servir como nuevos centros de instrucción, así como de refugio y descanso antes o después de perpetrar acciones terroristas en otros parajes, el desierto no parece el sitio más adecuado para ello. Primero porque es, sencillamente, el desierto, con todas las dificultades climáticas que un sitio como el Sáhara y sus aledaños representa. Además, porque su orografía, al contrario de lo que ocurría en las montañas de Afganistán, no facilita muchos escondites para evitar la detección por satélite o aviones de reconocimiento.

No es en absoluto menor la preocupación que suscita a algunos el hecho de que el Sahel sea una región predominantemente musulmana. En este caso, el temor se concreta en las facilidades de movimiento, refugio y apoyos de todo tipo que los terroristas podrían recibir de una población que potencialmente podría

simpatizar con sus planteamientos. Además, dada la acusada porosidad de las fronteras nacionales entre los países sahelianos, esos terroristas podrían moverse fácilmente por toda la región, amparados además por actores locales que, bien sea por razones ideológicas o más puramente crematísticas, conocen sobradamente una zona en la que suelen realizar sus actividades de contrabando y pueden convertirse en sus aliados circunstanciales (Fellows, 2005).

Otra de las razones por la cuales el Sahel está ganando importancia en el ámbito terrorista es la creciente presencia de grupos islamistas, como los tablighi (véase el recuadro 5), empeñados en la propagación de una ideología más "pura" de islam. Aunque las pruebas sean escasas y circunstanciales, este grupo ha aparecido con frecuencia asociado a actividades terroristas, como el "terrorista de los zapatos", Richard Reid; el estadounidense José Padilla, acusado de intentar conseguir materiales para la preparación de "bombas sucias"; el grupo (yemení-estadounidense) de Nueva York que participó en el entrenamiento de Al Qaeda en Afganistán o el estadounidense John Walter Lindh, conocido como el "talibán americano".

RECUADRO 5

Jama'at al-Tablighi

Esta división del islam, fundada en 1926 por Maulana Muhammad Ilyas Kandhlawi, deriva del movimiento Deobandi que nació en la India en el sigo XIX. La enseñanza del Corán en las escuelas religiosas (madrasas) fue su manifestación originaria más visible, como una reacción al proselitismo de los movimientos evangélicos británicos entre la población de baja extracción social en la India dominada por Londres. En ellas, los alumnos aprendían la historia y tradiciones del sufismo y, a través de la meditación y mediante una relación muy cercana con sus maestros, se acercaban al Profeta y, por extensión, a lo divino. Esas madrasas fueron la clave principal

para la expansión del movimiento Deobandi.

La Jama'at al-Tablighi apareció como una nueva rama que —para facilitar su comprensión en los círculos occidentales de identidad cristiana— se compara en ocasiones con los Testigos de Jehová por su forma de divulgar las enseñanzas a través de un activo apostolado. Los seguidores de Jama'at al-Tablighi llevan su mensaje por el mundo tratando de convencer, puerta a puerta, de sus ideas a nuevos adeptos. Desarrollan para ello una actividad dirigida tanto a las clases sociales altas como a las bajas, a los eruditos y a los analfabetos, animándoles a seguir los rituales y tradiciones del islam en su versión más "pura". Como resultado de su incesante labor se estima que este grupo está hoy presente en más de cien países del mundo, desde Francia hasta el Sahel, contabilizando unos tres millones de miembros. En el caso del Sahel su presencia se debe tanto a la expansión general que está registrando el islam en prácticamente todo el continente, como al efecto directo de los emigrantes sahelianos que regresaban a sus países de origen tras su estancia en territorio europeo, donde habían sido captados por el grupo.

Sus líderes entienden esta corriente como la forma más pura del islam, que ofrece una perspectiva espiritual orientada específicamente hacia la salvación. Enfocada especialmente en ganar la voluntad de las personas que más necesitan una orientación en su camino, la oración es un punto fundamental de su planteamiento. Igualmente importante es el fomento del sentimiento de comunidad, tanto en la oración como en la labor misionera, a la que cada tablighi debe dedicar una parte significativa de su tiempo (inicialmente una noche a la semana, para pasar luego a un fin de semana cada mes y, posteriormente, a 40 días continuos hasta llegar a consagrar a esta tarea 120 días al menos una vez en su vida).

Aunque no existen evidencias públicas de su conexión con

actividades políticas, y menos aun violentas, son crecientes los mensajes de diversos servicios de inteligencia occidentales sobre su potencial amenaza en términos de captación y radicalización de hipotéticos militantes radicales y terroristas. Como señal más reciente de este enfoque cabe reseñar que el 18 de enero de 2008 la policía española detuvo en Barcelona a 14 miembros de este grupo, bajo la acusación de organizar acciones violentas (en la operación les fueron confiscados diversos materiales para la fabricación de explosivos).

Siguiendo con las razones que explican esta inusitada atención al Sahel, quedan dos por mencionar. Ambas tienen una gran importancia y una no menor carga irónica. La primera hace referencia a que, efectivamente, la región ha registrado en estos últimos tiempos algunos incidentes violentos que podrían ser calificados de terroristas. Sin embargo, queda la duda —y no será fácil despejarla nunca— de saber qué fue primero, si el interés estadounidense (y de otros) o los actos terroristas. Como ya se ha señalado antes, los gobiernos locales tienen buenas razones para exagerar la amenaza terrorista en su propio territorio y, en una medida significativa, el análisis estadounidense todavía depende de fuentes locales. En esa línea se pueden apuntar varias "pruebas" más o menos recientes, desde la aparición del científico nuclear pakistaní A. Q. Khan en el norte de Malí, a la muerte —confirmada por los servicios de inteligencia de Malí— de Imad abd-Iraki, un veterano yemení de la guerra en Afganistán contra los soviéticos, pasando por los supuestos atentados terroristas en las fronteras con Argelia o en el interior de Mauritania. Cabe imaginar que algo más que esto debe tener en sus manos EE UU cuando muestra una preocupación tan alta sobre lo que está pasando allí ahora mismo, porque, en caso contrario, estaríamos ante una exageración interesada para ocultar otras intenciones.

El segundo conjunto de explicaciones que falta por mencionar tiene que ver con la posición que ocupa el Sahel dentro del actual escenario geoestratégico. Es conocida la riqueza de la zona en recursos naturales —no sólo, pero principalmente, petróleo y oro—, con un fuerte poder de atracción sobre las grandes potencias en su

competencia para controlar las pocas fuentes todavía no reclamadas. China ya ha entrado en el juego y, obviamente, Estados Unidos no quiere quedarse atrás. La Unión Europea, por su parte, mantiene un bajo perfil en esa lucha, pero parece improbable que pueda seguir así durante mucho tiempo: el siglo XXI todavía no tiene amo y parece que cada rincón del globo se está convirtiendo en un campo de batalla económico, político y hasta cultural por parte de quienes están decididos a "ser alguien en el mundo".

Esta competencia cultural tiene una importancia especial para el Sahel: su posición en la frontera entre el África musulmana y la cristiana lo convierte, a los ojos de quienes se manejan con los esquemas de Samuel Huntington sobre el choque de civilizaciones[13], en frente prioritario de confrontación. La presencia cada vez mayor de países como Pakistán y Arabia Saudí en la vida cotidiana de las poblaciones de la región causa una viva inquietud en la mente de muchos dirigentes occidentales.

Esta confluencia de visiones, realidades y agendas se traducen, a los efectos de estas páginas, en la necesidad de manejar simultáneamente varios hilos conductores, dado que es imposible analizar las implicaciones de la amenaza del terrorismo internacional en la región sin prestar atención a otros factores que influyen poderosamente en la actuación de los actores interesados en ella, en los flujos de información que circulan constantemente y en las causas estructurales que sirven de germen para la materialización de cualquiera amenaza que provenga del Sahel.

Por último, cabe destacar que en esta historia hay tres protagonistas principales, con un cuarto aspirante que permanece a la espera. El primero es, con diferencia, Estados Unidos, decidido a reaccionar de manera frontal contra el segundo: el conjunto de grupos terroristas que se mueven por estos lugares. La dificultad a la hora de definir este segundo actor hace sumamente difícil tratar a los dos "rivales" de una manera similar; baste recordar que casi toda la información sobre el segundo proviene del primero y, por lo tanto, cualquier análisis sobre este último sufrirá de una clara asimetría. El tercero en discordia es el conjunto de los gobiernos locales y los principales grupos étnicos dentro de la región, todos ellos con enormes dificultades para poder mantener su propia independencia y

soberanía territorial en un escenario en el que sienten la tentación de atender a los diferentes mensajes y ofertas interesadas que les llegan del exterior. El cuarto protagonista/aspirante agrupa a otros actores exteriores como la Unión Europea, la Unión Africana o países individuales como China (sin olvidar a Pakistán o Arabia Saudí). No parece que ninguno de ellos sea todavía muy relevante en el Sahel, pero más pronto que tarde cabe esperar un significativo aumento de su presencia en el área, ya sea por la amenaza del terrorismo internacional o por la competencia global en la que todos ellos están inmersos.

Por lo que respecta a la Unión Europea, y aun distanciándose del enfoque emanado de Washington, resulta muy difícil imaginar que nos fuéramos a quedar al margen de lo que allí está ocurriendo. Somos nosotros los vecinos más inmediatos a esta región y, en consecuencia, los más expuestos a cualquier deriva de inestabilidad y violencia que germine en ella. Además, nuestra aspiración de convertirnos en un actor relevante a escala mundial nos exige una mayor amplitud de miras y un esfuerzo añadido para, a partir de la realidad de nuestras carencias individuales y de la naturaleza multidimensional y global de las amenazas y riesgos a los que nos enfrentamos, pergeñar una auténtica política exterior y de seguridad común. Para no llamarse a engaño interesa reconocer desde el principio, como primer elemento de un proceso todavía por desarrollar, que la UE (y España) está en gran medida ausente en la mayoría de la región y aún no ha desarrollado una estrategia global de aproximación a la zona (ni siquiera en el ámbito contraterrorista) digna de tal nombre. La parte positiva de esta situación es, en todo caso, que no estamos apenas hipotecados por errores pasados (más allá de los cometidos en su día por las potencias coloniales) y que, por tanto, hay un amplio margen de mejora en la articulación de una visión y, sobre todo, de una estrategia de acción realmente comunitaria (tal como argumentaremos posteriormente en el capítulo 4).

Para España en particular, los intereses en el tema deberían ser obvios, no sólo por sus vínculos históricos y culturales con el Magreb y el Sáhara occidental, sino también por otros más “modernos”. Es una región que debe estar integrada en la actual política exterior española, tanto en lo que afecta a la cooperación al

desarrollo, al proyecto de la Alianza de Civilizaciones y, por supuesto, a la lucha contra el terrorismo internacional. La pasividad y el escaso protagonismo que han caracterizado nuestra aproximación a la región resulta altamente desaconsejable, ya no tanto por no encajar en la imagen de quien pretende ser un activo actor internacional (octava economía mundial, con intereses que van más allá de lo que sucede en sus fronteras más inmediatas) que apuesta por la Construcción de la Paz y el fomento de valores y principios democráticos universales, sino también como resultado bien evidente del grado de exposición a cualquier proceso desestabilizador que se desarrolle en un área tan cercana. Para ese necesario cambio de actitud, España cuenta con una imagen relativamente neutral y constructiva que podría ser muy ventajosa en un escenario como el Sahel.

Puede echarse en falta que la población saheliana no aparezca identificada como un actor protagonista en este apresurado reparto de papeles. La razón de ello es que, desafortunadamente, en este juego nunca se le ha dado voz y nada apunta a que esa realidad vaya a cambiar sustancialmente en el inmediato futuro. Como en tantas otras ocasiones, y a pesar de que quepa reseñar la importancia vital de algunos ejemplos de actores civiles de extraordinario valor, todo indica que seguirá siendo un sufrido espectador y la víctima principal de los atropellos y la desatención de unos y otros.

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA AMENAZA

No se puede permitir ser menos que un experto en la geografía de estos caminos. El que no los conozca bien se extraviará y, si se ve obligado a deambular durante demasiado tiempo sin agua ni comida, seguramente perecerá.

Ryszard Kapuscinski

Tras la sensación de alivio generalizado que se extendió por todos los rincones del planeta tras el final de la guerra fría —se había producido, nada menos, que la implosión de la Unión Soviética sin que el tan temido holocausto nuclear se hubiera desencadenado—, se abrió una ventana de oportunidad que llevó a entender el concepto de seguridad de otra manera y a identificar las amenazas sin la omnipresente presión de las armas de destrucción masiva (ADM). Superado, al menos psicológicamente, el terror nuclear, comenzamos a tomar conciencia de que nos enfrentamos a riesgos y desafíos —si se quiere más difusos, pero no por ello menos complejos— que nos afectan a todos por igual, que no conocen fronteras y que superan con creces las capacidades individuales de cualquier país por separado.

Cabía esperar entonces que esas nuevas ideas movilizaran a la comunidad internacional para hacer frente conjuntamente a esas "nuevas" amenazas, utilizando sus inmensas capacidades sociales, diplomáticas, políticas y, en último extremo, militares, todo ello con un enfoque preventivo que buscara abortar la explosión de la violencia antes de que ésta llegara a producirse. Sin embargo, tal y como hemos visto en el Sahel y en otros lugares, nada de esto llegó a provocar un cambio real de paradigma que llevara del enfoque reactivo al preventivo y que, al mismo tiempo, entendiera que promover el desarrollo y la seguridad de nuestros vecinos es la vía fundamental para garantizar nuestro propio desarrollo y estabilidad. Por el contrario, cuando tratamos de explicar la razón del actual interés en el Sahel, volvemos a comprobar la vigencia de

esquemas anacrónicos que parecían ya superados. Si le dedicamos esta obra al Sahel es, en gran medida, porque Washington ha decidido colocarlo en el mapa y aplicar allí su viejo modelo de disuasión y castigo, mezclado con una cierta dosis de "conquista de mentes y corazones", a partir de la idea de que también esas tierras están infectadas por la amenaza predominante: el terrorismo internacional. Si no hubiera sido por esto, y por el creciente interés que generan sus significativas riquezas en hidrocarburos, no parece que sus preocupantes rasgos estructurales —pobreza, fragmentación social, fragilidad de los aparatos estatales, pandemias, etcétera— hubieran provocado por sí solos una reacción de esta magnitud.

Es básicamente el mantra de la "guerra contra el terror" —que necesita alimentar el temor y mantener viva la imagen de la amenaza permanente— el que más ha hecho por colocar en la agenda mundial a la región. En lugar de entender que son esas carencias y deficiencias las que, si no se remedian a corto plazo, alimentan más la frustración y la desesperación —que puede conducir, a través de procesos todavía escasamente conocidos, a estallidos generalizados de violencia y a que ciertos individuos se inclinen hacia lo que algunos llamarían "el lado oscuro de la fuerza"—, se prefiere actuar de modo clásico. Se sigue creyendo que algunos individuos y pueblos son violentos por naturaleza y que, en consecuencia, sólo entienden el lenguaje de la fuerza. Se sigue suponiendo que más armas otorgan más seguridad, sin querer entender que la aplicación de ese principio heredado de la guerra fría sólo crea más inseguridad alrededor, alimentando la carrera armamentística hasta el infinito. Por otro lado, se mantiene inalterable la visión del si vis pacem para bellum (si quieres la paz, prepárate para la guerra), forzando el discurso para hacer pasar por defensa de valores y principios lo que, en el fondo, sólo es defensa de intereses propios. En esa misma línea, y asemejándolo al comportamiento del avestruz, se prefiere creer, en contra de todas las evidencias, que basta con defender las fronteras propias para salvaguardar lo más preciado, blindándose contra los problemas que pueda haber fuera de la burbuja de seguridad y desarrollo en la que habitamos las privilegiadas sociedades desarrolladas, sin comprender que es imposible impermeabilizarse contra lo que ocurre en un mundo inevitablemente global.

En la medida en que ésos son los parámetros dominantes del pensamiento de seguridad de los principales actores internacionales, con Estados Unidos al frente, no puede extrañar que no se atiendan adecuadamente los problemas globales que genera el alto nivel de subdesarrollo y de inseguridad que afecta a tantas regiones del planeta, con el Sahel entre ellas.

Es esta perversión conceptual la que lleva a que el Sahel entre en la agenda internacional no por su interés intrínseco, sino en la medida en que desde Occidente se detectan unas amenazas que provienen de esas tierras en relación con el terrorismo internacional. Dicho de otra manera, este libro trata sobre el peligro que corren los países occidentales por la situación en el Sahel. Si no fuera así, y se pretendiera analizar las amenazas actuales para la humanidad en general, sería difícil defender la necesidad de escribir específicamente sobre la región porque, como ya hemos mencionado previamente, esta zona no tiene la violencia del Congo, el sufrimiento de la población de Zimbabue, la inestabilidad política de Somalia o la amenaza de guerra que hay entre Etiopía y Eritrea (véase el recuadro 1). Tampoco tiene terrorismo, o grupos terroristas, en niveles tan visibles como los que perturban a los países mediterráneos o a Oriente Medio. Lo que sí tiene es pobreza, pero eso nunca ha sido considerado un mérito suficiente como para ser en sí mismo objeto de estudio y mucho menos de acción diplomática, económica o militar. Se trata, en todo caso, de una paradoja elemental, por cuanto la comunidad internacional expresa reiteradamente, por una parte, su voluntad de atender a los problemas que generan la pobreza y la exclusión, convertidas en prioridades de su política de cooperación al desarrollo, pero, por otra, apenas está presente en sus estrategias de seguridad y defensa sobre el terreno.

RECUADRO 1

El conflicto entre Eritrea y Etiopía

Aunque prácticamente todos los países africanos han tenido que pasar por la experiencia de la transición —en muchos casos violenta— del colonialismo a la independencia, no hay muchos que, como Eritrea, hayan tenido que forcejear con tantos distintos poderes coloniales. Este pequeño país, con poco más de cuatro millones de habitantes, pasó de las manos de sus primeros colonizadores italianos a las de los británicos, sólo para quedar posteriormente atrapado por Etiopía —un vecino diez veces superior en tamaño— durante 31 años. Uno de los principales elementos de controversia entre ellos, como ha ocurrido en tantos casos similares en el continente, ha sido la disputa por las fronteras: Etiopía, después de perder el control de Eritrea, se encontró sin acceso al mar Rojo y, en su afán por garantizarse una salida directa, no dudó en utilizar métodos violentos, reiniciando un conflicto que realmente todavía no se ha cerrado.

Eritrea empezó su existencia como parte de Etiopía en 1951, bajo el mandato de las Naciones Unidas. Cuando el movimiento por la independencia eritrea aún estaba en un estado embrionario, Etiopía anexionó a su vecino en 1962, convirtiéndolo en una más de sus provincias, lo que alimentó todavía más la lucha de independencia ya existente dentro del territorio eritreo. Durante las tres décadas que duró este conflicto, se desarrollaron otros dos conflictos civiles entre las dos facciones que compartían el mismo objetivo (formar un país propio): el Frente para la Liberación de Eritrea (ELF) y el Frente Popular para la Liberación de Eritrea (EPLF).

Cuando el emperador de Etiopía, Haile Selassie —venerado por los rastafari como el Jah encarnado—, fue derrocado por la junta militar (el llamado Derg o “Comité”) respaldada por la Unión Soviética, el movimiento eritreo se enfrentó con una gran ofensiva lanzada por los comunistas etíopes. Sin embargo, el poder del puño de hierro soviético había ido menguando a lo largo de los años ochenta, y un conflicto como éste, desarrollado en un escenario secundario de la confrontación bipolar entre las dos grandes superpotencias —aunque simbolizara igualmente la lucha por el poder entre ambas—, no merecía en aquellos momentos su

implicación directa. Todo ello contribuyó decisivamente a su fin en 1991. Fue entonces cuando las fuerzas etíopes capitularon y dejaron el control del territorio disputado a los eritreos que, en un referéndum, apoyaron por abrumadora mayoría (99,8 por ciento) la independencia.

Durante los siguientes cinco años, las relaciones entre los dos antiguos beligerantes parecieron calmarse —e incluso mejorar drásticamente—, pero las tensiones larvadas reventaron nuevamente en 1998. Una pequeña unidad militar eritrea entró en la región de Badme —oficialmente territorio etíope— y lo que inicialmente fue un enfrentamiento menor derivó muy pronto en una guerra que ocuparía los dos años siguientes, causando decenas de miles de muertos a ambos lados y grandes cantidades de refugiados y desplazados.

La permanencia de esta vecinal inestabilidad política y militar ha tenido un impacto desestabilizador más allá de las fronteras nacionales de los dos rivales. Etiopía es un aliado importante de EE UU, especialmente en relación con Somalia. Washington ha llegado a considerar, incluso, añadir Eritrea a la lista de rogue states, y acusa a este país de ser un promotor del terrorismo internacional. La razón directa de estas denuncias fue la presencia del Sheikh Hassan Dahir Aweys —sospechoso de formar parte de Al Qaeda— en una conferencia pronunciada en Asmara en 2007. Además, el país ha sido acusado de apoyar a varios grupos rebeldes en la región, especialmente en Somalia. Eritrea, por su parte, mantiene buenas relaciones con la Unión Africana (UA), aunque Asmara —la capital eritrea— haya criticado la actuación de la UA sobre su conflicto con Etiopía.

El proceso para llegar a un acuerdo de paz está resultando una ardua tarea para ambos gobiernos y para los organismos regionales e internacionales involucrados. Las fronteras siguen siendo un factor disputado, y todavía hoy sigue desplegada en la zona una fuerza de

la ONU, que controla unos 900 km de línea fronteriza, para evitar un nuevo estallido de la violencia.

En cualquier caso, aparte de los recursos y esfuerzos estadounidenses por hacerlo evidente, ¿cuáles son los síntomas más visibles para que se considere la existencia de una amenaza terrorista en la zona? Hay dos categorías de pruebas para juzgar el caso "Terror en el Sahel": a) las indicaciones de actividades terroristas (atentados, grupos, etcétera), es decir, la actividad ilegal/criminal, y b) las pruebas circunstanciales. La primera categoría contiene muy pocos datos y evidencias para una región tan amplia y diversa. La segunda, sin embargo, tiende más a ser un prejuicio de culpabilidad que apenas necesita ser probado, en el sentido de que prejuzga la existencia de una región en la que se reúnen muchas de las condiciones que pueden llevar a la radicalización de ciertos grupos y en la que habría un vacío abierto a la actuación de redes de terrorismo internacional. El problema es que las pruebas circunstanciales son fáciles de manipular por parte de los actores involucrados y difíciles de interpretar correctamente por parte de los analistas.

La forma de analizar el surgimiento y la preocupación asociada al terrorismo internacional dentro de la región tiende a centrarse en sus efectos y síntomas más visibles, sin atender a las causas que pudieran provocar su emergencia, extremo éste que no siempre queda probado suficientemente. Lo que resulta chocante, mientras tanto, es que de momento el impacto más importante lo están causando el enfoque y las actividades estadounidenses, en un proceso que se suele travestir de inquietud ante la amenaza terrorista pero que, en realidad, esconde muchas otras motivaciones (geoeconómicas y geopolíticas, principalmente). En la medida en que, a corto plazo, otros actores internacionales están también entrando en el escenario saheliano es previsible que el impacto sea aun mayor y no precisamente en términos positivos para su seguridad y estabilidad. Por su parte, los actores autóctonos, tanto los gubernamentales como los líderes locales y la población en general, disponen de un menor margen de maniobra, lo que les lleva a actuar simplemente por reacción a lo que hacen los demás:

algunos buscan el apoyo occidental como herramienta para desarrollar sus propias agendas, mientras que otros parecen resistirse contra lo que consideran un huésped no invitado.

Aunque resulta difícil imaginar una situación de infracción directa de la soberanía territorial por parte de esos actores externos —no se debe olvidar que las intervenciones de Washington están, hasta ahora, consensuadas y en colaboración con los gobiernos involucrados—, su multiplicidad y la diversidad de sus intereses en juego están llevando a una situación en la que los distintos actores antagonistas empiezan a considerar el Sahel como el campo de batalla de una competencia global en la que los intereses locales son secundarios. Éstos son algunos de los evidentes peligros que supone exagerar la gravedad de la amenaza: se entra en un juego imparable causado por afirmaciones erróneas, o al menos no probadas; se hace más difícil manejar la agenda regional, sometida a variables externas de muy diversa naturaleza; y se termina entrando en una dinámica de profecía autocumplida.

Frente a tantas incógnitas aún por explorar y asumiendo que la verdad absoluta es, por definición, inalcanzable, un valor añadido de un texto como éste es identificar caminos para fortalecer las sociedades de la región y, así, crear una base estable para que puedan afrontar por sí mismas cualquier amenaza real o hipotética sin la casi inevitable manipulación de actores externos. Por lo tanto, cabe empezar este capítulo con un análisis de la (in)seguridad regional en términos generales antes de realizar un estudio de los actores más significativos.

1. SÍNTOMAS Y EFECTOS MÁS VISIBLES

Como ya se ha argumentado, en muchos sentidos el Sahel parece un oasis de tranquilidad en comparación con sus países vecinos. Esto, en sí mismo, es una amenaza para la seguridad de la región. Chad, por ejemplo, ya sufre las consecuencias de la situación en Darfur, no sólo a través de flujos de refugiados, sino también por ser una posible base para grupos involucrados en la violencia. Por otra parte, la inestabilidad en el sur crea problemas económicos para Malí, por hacer más difícil el transporte marítimo. Lo mismo puede decirse de la exportación de inestabilidad derivada del terrorismo que afecta a Argelia. De todos modos, aparte del impacto negativo que esta frágil situación vecinal causa en los países sahelianos, la región acumula en sí misma suficientes factores de inestabilidad que justifican la preocupación sobre su (in)seguridad (baste recordar simplemente el caso mauritano —véase el recuadro 2—, con el nuevo golpe de Estado de agosto de 2008 que pone cierre a su delicado proceso de democratización).

RECUADRO 2

El golpe de Estado en Mauritania (2008)

El golpe de Estado en Mauritania del 6 de agosto de 2008 ocurrió después de un juego de tira y afloja entre el gobierno del presidente Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi y algunos líderes políticos bien conectados con el ejército. Los militares —que en realidad siempre han pilotado la marcha del país de forma más o menos visible— mostraron una vez más que se sienten claramente por encima de los procesos políticos que ellos mismos impulsaron en

Nouakchott en 2007.

En marzo de 2007, los mauritanos eligieron por clara mayoría a Abdallahi como presidente, en las primeras elecciones verdaderamente democráticas desde la independencia en 1960. Sin embargo, el último golpe de Estado —de los 11 que ya han ocurrido desde la independencia— demuestra que en Mauritania es la junta militar la que sigue teniendo la palabra final sobre el destino del país. Los mismos militares que iniciaron su propia versión del proceso democrático en 2005 —rompiendo con dos décadas de dictadura del impopular coronel Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya— se encargaron otra vez de la tarea de abortarlo.

Después del golpe en 2005, los militares —particularmente el coronel Ely Ould Mohamed Vall— cumplieron con su promesa de convocar elecciones democráticas legislativas y presidenciales en el plazo de dos años. Recibieron por ello generalizados elogios de la comunidad internacional y de su propia población, cuando en apenas 19 meses confirmaron dichas promesas. Ese aval y esa imagen favorable permiten explicar en gran medida la asombrosa tranquilidad con la que la población mauritana recibió el impacto de un nuevo golpe; de hecho, ni había mucha presencia militar en las calles, ni fue necesario declarar el toque de queda. Esa falta de violencia y la atracción que el conflicto europeo entre Georgia y Rusia suscitaron durante el pasado verano han concedido un mayor margen de maniobra a los golpistas, que únicamente se han tenido que enfrentar a las rituales frases de condena de diversos gobiernos occidentales. Los organismos internacionales, junto con varios gobiernos, se han limitado a denunciar el golpe de Estado y a demandar una vuelta al orden constitucional sin ir más allá en ningún caso. Lo mismo ha hecho la Unión Africana, aunque con el añadido de la suspensión temporal de su membresía hasta que Nouakchott reinstituya el gobierno constitucional. Al mismo tiempo, el Banco Mundial interrumpió su ayuda al país, junto con EE UU, que cortó la ayuda no humanitaria.

Igual que las iniciales denuncias tras el golpe en 2005 no cambiaron la línea de actuación de los militares, es muy improbable que sea diferente ahora. Si ya entonces Estados Unidos mantuvo su cooperación militar y contraterrorista con los nuevos gobernantes, a pesar de su actuación golpista, y los inversores extranjeros siguieron adelante con sus negocios de explotación de hidrocarburos, pesca y mineral de hierro, nada sustancialmente distinto cabe esperar a partir de ahora.

No obstante, no se pueden analizar los distintos aspectos de la seguridad en el Sahel sin dejar claro primero qué entendemos por seguridad. En el complejo mundo globalizado de hoy existe una amplia gama de definiciones sobre el tema (véase el recuadro 3): desde la más reduccionista comprensión de la palabra como soberanía y dominio territorial por parte del Estado, hasta una visión más amplia que la entiende como seguridad humana, donde el centro de atención está en el individuo, con el Estado como herramienta en vez de como objetivo principal. Esta distinción es importante porque afecta directamente al impacto del análisis sobre la amenaza del terrorismo dentro del Sahel. Por ejemplo, podríamos considerar que Afganistán tenía un Estado relativamente estable y seguro (aunque pudiese no ser de nuestro gusto), pero a partir de octubre de 2001 los promotores de la “guerra contra el terror” consideraron que era la principal fuente de terrorismo por los vínculos entre los talibanes y Al Qaeda. Por lo tanto, en el siglo XXI, no se sostiene la idea de que la seguridad del Estado sea siempre un buen indicador de la falta de amenaza terrorista, aunque sí está claro que la existencia de estabilidad y fuerza de organismos gubernamentales siempre serán piezas clave dentro de la lucha contra cualquier tipo de inseguridad.

Es preciso, por tanto, profundizar algo más en la significación del concepto de seguridad, tal como se hace a continuación, para posteriormente proseguir con un breve análisis sobre el impacto de la situación desde un punto de vista general (incluyendo el provocado en los países vecinos), antes de entrar en el tema de la posible existencia de actividades terroristas, la identificación de los actores involucrados y las causas estructurales que afectan al tema

central de este libro.

RECUADRO 3

La evolución del concepto de seguridad

Seguridad clásica

Aunque no se define específicamente en estas páginas, la seguridad clásica es un término asociado al pensamiento dominante, sobre todo en el marco de la escuela realista, que identifica como prioritaria la defensa de los intereses del Estado (plasmados tradicionalmente en la defensa del territorio nacional y la necesidad de responder a las amenazas exteriores). La seguridad clásica ha sido el paradigma central en las relaciones internacionales y sólo se ha visto real y directamente desafiado tras el final de la guerra fría. En ese contexto es esencial la idea de que el Estado-nación, democrático u organizado de otra manera, es la fuente absoluta de poder y legitimidad de la comunidad internacional, y que su integridad, tanto política como territorial, es el objetivo vertebral de la seguridad.

Seguridad común (Cooperativa)

El concepto de seguridad común (o cooperativa) parte de la idea de la insuficiencia de cada Estado individual para atender a los desafíos de su propia seguridad y lleva, en consecuencia, a la institucionalización de las alianzas militares multilaterales para garantizarla en un mayor grado a través de compromisos internacionales. Cabe dentro del marco tradicional, pero añade la

necesidad de la cooperación entre Estados soberanos para obtener la mayor seguridad, dado que ya no es posible limitarse a la defensa del territorio nacional para proteger los intereses propios.

Seguridad colectiva

Quizás con la excepción de la Unión Europea (Goodby, 1996), la teoría de la seguridad colectiva aún no ha sido plasmada en la práctica. Su idea principal, que parte del rechazo de la política internacional como un acto de equilibrio de poder, asume que la seguridad (colectiva) sólo se puede alcanzar con la participación universal. Aunque la idea de participación colectiva no es nueva, el aspecto no exclusivo de seguridad colectiva sí lo es. Significaría que cada actor internacional está implicado en la gestión de la seguridad global y que cualquier amenaza debería ser afrontada por la totalidad de la comunidad internacional (Weigall, 2002).

Seguridad humana

La seguridad humana es un concepto que se centra en la seguridad del individuo, en vez de en la seguridad definida territorialmente. Su objetivo principal es garantizar la ausencia de temor (freedom from fear) y la satisfacción de las necesidades básicas (freedom from want) para cada individuo en el seno de su sociedad de referencia. Una de sus aportaciones más importantes es entender que la seguridad de un individuo depende de la seguridad del otro; dicho de otra manera: nadie puede vivir una vida segura sin que el resto de quienes le rodean también tengan esa seguridad.

El pensamiento sobre la seguridad está cambiando radicalmente y de maneras muy distintas. El concepto en sí mismo está en un proceso de revisión, tanto por parte del mundo académico como en

el ámbito político, aunque desafortunadamente sus análisis no parecen llevar a las mismas conclusiones. No hay duda de que el mundo está cambiando rápidamente: las seguridades del pasado ya no son tan ciertas, la situación general es cada vez más compleja y faltan herramientas para afrontarla y para crear un nuevo equilibrio dentro de la sociedad internacional. Esta dicotomía, que plantea como resultado la inadecuación de los instrumentos clásicos para gestionar los retos actuales, tiene como consecuencia que se agrande la brecha entre el análisis académico sobre la necesidad de pensar a largo plazo y la presión política, dominada por el corto plazo. Esta necesidad es especialmente aguda en sociedades democráticas, donde un fracaso de la provisión de seguridad pone directamente en peligro la supervivencia política de sus dirigentes.

Esta diferencia entre las exigencias reales (en las que confluyen síntomas y causas subyacentes que alimentan la inseguridad planetaria) y las urgencias políticas de los gobiernos (más preocupados por mantenerse en el poder y la constante presión de la opinión pública) se puede observar en todas las sociedades del mundo, con las occidentales en lugar destacado. Visto de este modo, puede observarse cómo las respuestas anti y contraterroristas en países como Estados Unidos o Reino Unido son diseñadas para blindar políticamente a los responsables gubernamentales ante nuevos atentados más que para proteger a la población y evitar los problemas a largo plazo.

En países como los del Sahel, sin embargo, se repite el mismo fenómeno aunque a otro nivel. Mientras que en Occidente los políticos tienen que justificar su posición dentro de un sistema democrático de control de poderes, los gobiernos de países como Malí o Chad luchan por su supervivencia en un ambiente político y social altamente volátil, escasamente transparente y menos sometido a la presión mediática. En estos casos su uso de la amenaza terrorista está, por lo tanto, pensado principalmente como un recurso más para garantizar su permanencia en el poder. Esto les lleva en demasiadas ocasiones a repetir unas pautas de actuación que tienden a reforzar sus políticas de represión y castigo indiscriminado contra sus opositores, a los que con frecuencia identifican directamente como terroristas y, al mismo tiempo, a buscar el apoyo exterior para defender su privilegiada situación.

El terrorismo internacional es un ejemplo perfecto de la nueva complejidad del tema de la seguridad y, por lo tanto, para los dirigentes de los países vinculados con esta amenaza resulta difícil diseñar y aplicar en todo momento una política clara o eficaz contra esta fuente de inseguridad. El terrorismo en sí mismo, como ya se ha reseñado previamente, es simplemente una herramienta usada —sólo de vez en cuando— para conseguir fines políticos o ideológicos y, por lo tanto, es imposible identificar al supuesto terrorista a priori. Tampoco existen listas publicadas con todos los miembros de Al Qaeda o del antiguo Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC); son redes —mayoritariamente informales— con un número indeterminado de simpatizantes que en un momento dado pueden decidir participar en algún atentado, directamente o como parte de un sistema de apoyo para los ejecutores. Los campamentos en Afganistán y Pakistán de los grupos talibanes —y, como algunos argumentan, posiblemente en el Sahel— son una clara excepción, pues constituyen realidades claramente identificadas y pueden ser batidos militarmente; aunque no es ahí donde reside el reto fundamental de esta amenaza. Dicho de otro modo, pueden ser destruidos totalmente, pero incluso en ese supuesto su eliminación no se traduciría directamente en una desaparición de la amenaza del terrorismo internacional.

Los años transcurridos desde el 11-S muestran sobradamente que las opciones militaristas contra esta amenaza no han llevado a su eliminación de la agenda de seguridad. En consecuencia, parece que ha llegado el momento de entender que la única manera de afrontarla es a través de un enfoque de seguridad más amplio, acorde con los planteamientos de la seguridad humana. La inseguridad en una sociedad —tanto individual como institucional— alimenta la exclusión de ciertos grupos ubicados en su seno y esa exclusión puede llevar, en casos extremos, a la violencia, por ejemplo, a través de la rebelión o el terrorismo. Luchar contra el terrorismo —que no debe confundirse con la guerra contra el terrorismo— significa crear una seguridad más amplia para todos los que conforman una sociedad, de tal manera que ésta sea capaz de gestionar, a través de sus propias capacidades, el conflicto social de una manera no violenta (lo que no cuestiona la existencia y la pertinencia de unas fuerzas de seguridad estatales, encargadas de perseguir a quienes se salten las reglas comunes de juego). Las

estrategias basadas en la Construcción de la Paz intentan exactamente esto y así trataremos de mostrarlo en los siguientes capítulos. Se refiere a un enfoque más holístico que aspira a eliminar la violencia como método de resolución de las diferencias y que puede ser eficaz, asimismo, para hacer frente al terrorismo. (En el recuadro 4 se presenta una breve síntesis sobre su contenido y relevancia.)

RECUADRO 4

La Construcción de la Paz

La Construcción de la Paz (CP) es un enfoque que vincula el tema de la seguridad con otros más amplios, como por ejemplo la cooperación para el desarrollo o el fortalecimiento de instituciones sociales, políticas y económicas. Su premisa principal es que para crear una paz sostenible en cualquier sociedad —es decir, para garantizar que se solucionen los conflictos de manera pacífica— hay que tomar en cuenta una amplia gama de factores que influyen en la posible recurrencia a la violencia. Se trata de un proceso en el que los individuos, dentro de sus comunidades de referencia —así como la sociedad en su conjunto—, fortalecen sus capacidades para crear seguridad y un desarrollo sostenible a través de la permanente mejora estructural de sus mecanismos básicos en el terreno social, económico, político y de seguridad.

Se trata de un enfoque que proviene de los años noventa del pasado siglo (su primera mención en la ONU fue por parte del entonces secretario general Butros Butros Ghali) y está muy vinculado con otros conceptos de esa época de post guerra fría, en el que existía una clara vocación de buscar soluciones más holísticas para prevenir y afrontar los conflictos armados. (En el capítulo 4 se explica cómo actualmente España apuesta por esta línea dentro de

su política exterior y, especialmente, en su cooperación para el desarrollo.)

A nivel internacional ya existen muchos programas desarrollados para promover la CP, y cada vez hay más actores involucrados en el tema (la ONU, Estados y organismos o redes multilaterales). Por ejemplo, el Fondo de CP de la ONU, establecido en octubre de 2006, maneja casi 300 millones de dólares, con unos 44 países donantes, aunque hay que destacar que la mayoría de actividades de la CP en el mundo utilizan sus pautas sin necesariamente ser etiquetadas como tal.

La CP —que incluye actividades dirigidas tanto hacia la población local (educación, apoyo económico, mediación, etcétera) como hacia estructuras y mecanismos nacionales y regionales (diplomacia preventiva, sistemas de alerta temprana, etcétera)— permite prestar más atención a las corrientes subyacentes que alimentan la exclusión de ciertos grupos dentro de sus entornos más inmediatos.

Es por todo ello por lo que la situación global de seguridad en el Sahel es tan relevante. Como hemos visto, los argumentos que manejan quienes enfatizan la presencia del terrorismo en la zona y pretenden justificar una actuación como la que Washington trata de imponer están basados en que: a) la región es insegura por su propia naturaleza; b) ninguno de los actores locales es capaz de garantizar ni la seguridad territorial ni la de la población local; y c) es precisa una intervención desde el exterior, no limitada a la destrucción física de las instalaciones y del personal del entramado terrorista, sino también ampliada a otros ámbitos de la administración política, económica y de seguridad de esos regímenes. Esta pretensión, que incluso podría parecer que se corresponde con los diversos y graves problemas de todo tipo que caracterizan a los países sahelianos, se desmorona cuando se advierte que la supuesta colaboración externa esconde realmente otros intereses que poco tienen que ver con la suerte de los

habitantes de la región.

En contraposición a esa visión alimentada por la defensa de equivocados intereses foráneos, deberíamos analizar la situación regional en términos más amplios, que vayan no sólo más allá de la evolución de grupos u organismos como el GSPC, Al Qaeda o AFRICOM, sino incluso de las raíces de la propia amenaza terrorista. De la misma manera, al entender la seguridad como un concepto de mayor alcance que la defensa y las cuestiones militares, el análisis no se puede limitar simplemente a los actores directamente involucrados, sino que es preciso integrar las claves sociales, políticas y económicas, dada su especial importancia en cualquier estudio sobre la amenaza del terrorismo. Por eso la segunda parte del presente capítulo está dedicada a analizar esas posibles causas estructurales en profundidad. Sin embargo, antes de entrar en ese terreno, cabe pintar los perfiles más sobresalientes del escenario en términos de seguridad más estricta: primero, desde un punto de vista político y de seguridad y, posteriormente, de la situación de seguridad humana. La mayoría de los temas tocados aquí se ampliarán, en todo caso, en los apartados siguientes.

1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE (IN)SEGURIDAD REGIONAL

Aunque el Sahel no haya sufrido en estos últimos tiempos guerras interestatales de importancia, ni haya tenido el alto nivel de violencia interna que ha afectado a vecinos como Sudán, Argelia o Sierra Leona, no por ello está exento de registrar un sordo nivel de amenaza continua derivada de cuestiones fronterizas irresueltas, de divergencias entre grupos tribales o locales y las autoridades centrales, así como de los problemas habituales de la debilidad de algunos de los gobiernos de la zona, traducidos demasiado a menudo en golpes de Estado, revueltas internas, episodios de represión indiscriminada y rebeliones militares. Su historia —sobre todo a partir de la retirada de los colonizadores europeos a principios de los años sesenta— está plagada de una violencia más o menos dirigida contra las instituciones nacionales y entre los distintos grupos locales en su lucha por obtener una mayor cuota de poder. Aunque parece que la mayoría de los países sahelianos han encontrado un cierto equilibrio durante los últimos años —por ejemplo, aceptando las fronteras impuestas por los colonizadores, conscientes de que retocarlas podría disparar nuevos conflictos armados—, la debilidad estructural de sus sistemas de seguridad sigue siendo un rasgo típico en estas latitudes (Malí, como puede verse en el recuadro 5, sirve como ejemplo de ello).

RECUADRO 5

La situación histórica de seguridad de Malí

Como gran parte del Sahel, después de su colonización principalmente francesa a finales del siglo XIX, Malí formó parte de la federación de Afrique Occidentale Française hasta su

independencia el 20 de junio de 1960. Durante esa época, el país —bajo el nombre de Sudán Francés— fue administrado con cierta independencia por jefes tribales locales, aunque los franceses mostraran una clara tendencia a involucrarse en los asuntos internos de las tribus, reemplazando, cuando lo consideraban necesario, a las autoridades locales originarias por otros líderes más cooperativos con la metrópoli. Después de los cambios constitucionales promovidos por París en 1958, la Republique Soudanaise se convirtió en un miembro pleno de la Comunidad Francesa, con completa autonomía interna. En 1959 se creó la Federación de Malí, y el 22 de septiembre de 1960, después de la secesión de Senegal, se proclamó República de Malí y se retiró de la Comunidad Francesa.

La transición democrática iniciada en 1991-92 —después de una etapa de gobierno militar, liderado por Moussa Traore desde 1968— fue relativamente pacífica y consensuada por los distintos grupos sociales. Sin embargo, no fue posible resolver a lo largo de esa década uno de los conflictos más importantes antes de las reformas democráticas: los disturbios entre los nómadas tuareg y la población sedentaria (especialmente grave tras la afluencia de población tuareg desde Argelia y Libia). Un conflicto que, a pesar del tratado de paz firmado en 1991, continúa de hecho abierto hasta hoy.

El 8 de junio de 1992 se estableció el nuevo gobierno democrático, liderado por el presidente Alpha Oumar Konaré y su Alianza por la Democracia en Malí (ADEMA). En 1997 ADEMA obtuvo el 80 por ciento de los escaños de la Asamblea Nacional y en 2002 Konaré dimitió en cumplimiento de la Constitución, que limitaba el mandato presidencial a dos legislaturas. En las consiguientes elecciones el líder del golpe de 1991, Amadou Toumani Touré, se hizo con el cargo y continuó el reforzamiento de las reformas y estructuras democráticas.

Después de los disturbios de 1991 y del citado tratado entre los

tuareg y el Gobierno de Bamako, en 1992, Malí no ha vuelto a sufrir ningún conflicto violento de gran escala, aunque sí han continuado los choques entre las autoridades centrales y los tuareg. Por otro lado, interesa recordar que en Malí siguen residiendo unas 6.000 personas desplazadas desde Mauritania.

Desde una perspectiva amplia de la seguridad humana, aunque la evolución macroeconómica de estos últimos ejercicios ha sido positiva, el país sigue siendo incapaz de satisfacer las necesidades básicas del conjunto de la población (no sólo de alimentación y de seguridad, sino también en salud y educación), clave fundamental para asegurar procesos de construcción de paz inclusivos y sostenibles.

Por último, conviene recordar que las fuerzas armadas (con un total de 7.000 efectivos) están bajo el firme control del gobierno civil. El gasto militar llega casi al 2 por ciento del PIB y absorbe el 13 por ciento de los gastos totales del Gobierno. Malí no está amenazado por otros países de la región y su principal reto militar, ahora mismo, es cómo manejar la amenaza terrorista, que ocupa cada vez más espacio en la agenda de seguridad regional. En esta línea, se viene dedicando especial atención a los cientos de kilómetros de la frontera inhabitada entre Mauritania y Malí, en la que se sospecha que puedan existir campos de entrenamiento para grupos terroristas. Igualmente es conocido el desarrollo de actividades de colaboración de fuerzas de seguridad malienses en el marco de la Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative (TSCTI), en muchos casos con el apoyo de grupos tuareg adiestrados por asesores militares estadounidenses.

En comparación con otras regiones del planeta, el Sahel no ha tenido guerras ni tan mediáticas ni tan complejas como en otros lugares de África. Entre las razones que cabría aducir para intentar explicarlo cabe destacar que, por un lado, no ha habido hasta ahora los suficientes intereses geoeconómicos y geopolíticos en juego

como para atraer a los actores más significados de la escena internacional a una implicación directa o indirecta en la lucha por dominar la zona. Además, la relativa debilidad de los actores confrontados ha limitado la escalada de violencia a niveles menos letales. Esto no quiere decir que la racionalidad de los contendientes haya frenado el sufrimiento de la población afectada, como bien se ha venido demostrando a lo largo de más de una década en el caso de Eritrea (oficialmente parte del Sahel) y Etiopía. Al mismo tiempo, las diferencias étnicas nunca han constituido factores belígenos en las agendas de los distintos gobiernos sahelianos y, por lo tanto, ese tipo de violencia histórica siempre ha sido interpretado como una cuestión más o menos interna, o por lo menos, entre cada gobierno y parte de sus ciudadanos (como trata de reflejar el recuadro 5, en referencia al conflicto entre el Gobierno de Malí y diversos grupos tuareg).

En paralelo a esta situación, el descubrimiento reciente de reservas de petróleo, oro y otros minerales dentro de la región puede ser —como ya tantas veces ha sucedido en la historia humana— una bendición muy peligrosa. Como bien enseña el caso de la República Democrática del Congo, la lucha por el control de los recursos naturales es una razón muy poderosa que está detrás de muchos episodios violentos y nada permite imaginar que el Sahel esté inmunizado contra lo que ya se ha venido en denominar “la maldición de los recursos”. Su situación de debilidad estructural y su acusada falta de autoridad y legitimidad hacen difícil, para quienes ostentan ciertas cuotas de poder, resistir las tentaciones del enriquecimiento rápido.

Aunque, de momento, no se detectan dinámicas de invasión desde el exterior de la zona, cabe subrayar que la debilidad de las fuerzas de seguridad de los países sahelianos deja abierta una amplia puerta a los actores gubernamentales y privados interesados en participar en la explotación de esas riquezas y, en consecuencia, tentados de inmiscuirse en los asuntos internos de la zona. La tabla 1 muestra que, en comparación con países como Libia, Argelia o incluso Etiopía, las fuerzas armadas del Sahel son muy limitadas para garantizar la seguridad nacional. Su reforzamiento, a través de ayudas exteriores, plantea una disyuntiva difícil de resolver: podría ser un paso necesario y positivo si sirve para fortalecer el Estado de

derecho y la emergencia de instituciones democráticas; pero también muy negativo si se deja arrastrar por el impulso de la “guerra contra el terror” o perturba aun más el delicado equilibrio entre las diferentes comunidades dentro de las sociedades sahelianas.

Nunca se insistirá lo bastante en recordar que la legitimidad de cualquier gobierno depende de la aceptación de su autoridad por parte de la población. En muchos casos, esa legitimidad está basada en la seguridad clásica, medida en términos de poder militar (de unos actores, idealmente el Estado, con respecto a otros dentro de un país) y en capacidad de castigo para quienes no respeten las normas establecidas. Sin embargo, este modelo de legitimidad suele presentar carencias éticas muy evidentes, por cuanto en numerosas ocasiones se trata de modelos discriminatorios, escasamente transparentes e irresponsables en gran media, que acaban convirtiéndose en aparatos de dominio de unos grupos sobre otros. En ese caso, y especialmente cuando se habla de la amenaza terrorista, no puede extrañar que el conjunto de la población no sólo no se implique en la lucha contra esa lacra, sino que perciba el esfuerzo gubernamental como una nueva modalidad de imposición y eliminación de los enemigos internos. Para que la respuesta contra el terrorismo sea eficaz no basta con aplicar los esquemas clásicos de la seguridad nacional, sino que es preciso adoptar los lineamientos que apunta el paradigma de la seguridad humana. Una apuesta que sigue pendiente en gran medida a día de hoy y que apenas ha sido ensayada en el Sahel.

Tabla 1 Fuerzas de seguridad en el Sahel y otros países seleccionados (2006

PAÍS	FUERZAS MILITARES	FUERZAS DE SEGURIDAD	GASTO DEFENSA (
Chad	25.350	9.500	50 / 4,2 %
Malí	7.350	4.800	113 / 1,9 %
Mauritania	15.870	5.000	15 / 5,5 %
Níger	5.300	5.400	36 / 1,3 %
Nigeria	85.000	82.000	640 / 1,5 %
Sudán	104.000	17.500	446 / 3 %*
Otros países			
Argelia	137.500	187.200	2.520 / 3,3 %

150.000 (Reservas)

Libia	76.000	40.000 (Reservas)	661 / 3,9 %*
EE UU	1.506.757	10.126 (Civil) 973.675 (Reservas)	466.000 / 4 %

* 2005.

FUENTE: MILITARY BALANCE 2007, CIA WORLD FACTBOOK.

No nos puede sorprender esta situación. Un enfoque como el que presenta la seguridad humana exige el ejercicio pleno de los derechos humanos, la consolidación de sistemas plenamente democráticos y la activa participación de las minorías dentro de procesos políticos que apunten a la creación de sociedades abiertas. Sólo con instituciones al servicio de la ciudadanía, que promuevan la inclusión e igualdad entre todos y que, simultáneamente, se preocupen por la seguridad y el bienestar individual y colectivo, es posible reconducir adecuadamente las controversias por vías no violentas. Por desgracia, estas características siguen siendo en gran medida asignaturas pendientes en el Sahel, lo que afecta directamente al nivel de (in)seguridad interna presente y futura, dejando a estas sociedades expuestas a influencias exteriores tan desestabilizadoras como, por ejemplo, la que presentan los grupos terroristas.

Muy vinculada tanto a la seguridad humana como al tema del terrorismo está la criminalidad organizada, especialmente en el campo de los comercios ilícitos. De hecho, éste es uno de los objetivos más claramente identificados por Washington en su visión sobre la región (especialmente visible, por ejemplo, en la colaboración que prestan las fuerzas estadounidenses en la seguridad interna de países como Chad y Malí). La falta de una sólida autoridad central y los problemas a la hora de controlar unas fronteras demasiado extensas causan una situación peligrosa en la que se entremezclan los intereses de los gobiernos nacionales con los de actores exteriores muy poderosos, así como con los de las tribus locales, los grupos criminales y, al menos potencialmente, los grupos terroristas. Parece claro que una de las maneras de ganar influencia en las sociedades sahelianas, para controlarlas mejor, es “comprar” la simpatía de líderes locales, aprovechando la falta de control sobre el territorio nacional por parte de las autoridades centrales. Éste es el camino que están explorando, de manera cada

vez más abierta, algunos actores internacionales tan significativos como Estados Unidos o China, pero también Arabia Saudí. Por lo que respecta al primero, Washington parece tener interés en desarrollar una doble agenda: fomentar la capacidad de las fuerzas de seguridad nacionales y, al mismo tiempo, crear vínculos informales con grupos locales, en una combinación de esfuerzos en la que destacan USAID[14] , el Pentágono y los servicios de inteligencia. China, por su parte, se muestra mucho más interesada en garantizar el suministro de materias primas vitales para mantener su rápido ritmo de crecimiento económico, sin detenerse en consideraciones de legalidad internacional, defensa de derechos humanos o, al menos hasta el momento, de orden geopolítico. En cuanto a Arabia Saudí, uno de los principales promotores del islamismo a escala universal, su acción en la zona se centra en fortalecer a los grupos suníes a través del apoyo financiero a sus actividades y la presión sobre los gobiernos locales con el objeto de ver ampliada su presencia en la vida nacional (ICG, 2005).

Con ejemplos como los mencionados, volvemos a uno de los temas centrales de nuestro análisis: el supuesto choque cultural y religioso planetario que parece haber encontrado otro campo de batalla en el Sahel. Para quienes así piensan, la lucha contra el terrorismo internacional puede ser interpretada como una simple manifestación extrema de la creencia de que existe un conflicto mucho más amplio. Si así fuera, habría que evitar obsesionarse únicamente con el tema del terrorismo, pues de lo contrario el terrorismo en sí mismo —o mejor dicho, las afirmaciones que algunos hacen sobre él— se convertiría en un síntoma (al que bastaría derrotar para recomponer la paz mundial) más que en el verdadero problema (de un choque global que nos debería exigir un esfuerzo simultáneo en muchos otros campos). Sea lo que sea, la competencia entre distintas fuerzas internacionales (económicas, culturales, políticas u otras) es probablemente la amenaza más grave en términos de seguridad regional para el Sahel, dado que su creciente implicación en la zona, con objetivos e intereses distintos, prefigura una mayor desestabilización en una región, por otro lado, todavía incapaz de resistir el impacto de actores tan poderosos sin que por ello se deteriore aun más su frágil andamiaje.

Si hablamos de presagios de inseguridad en términos de terrorismo,

la ironía está en que el síntoma más visible es la forma en la que una de esas fuerzas externas (Estados Unidos) está actuando en el área saheliana. Hasta hoy hay muy pocas pruebas de que Al Qaeda o cualquier otro grupo terrorista tenga una presencia significativa en la zona o que mantenga importantes vínculos con grupos locales, y esto debería ser suficiente para mantener un cierto escepticismo a la hora de analizar la amenaza del terrorismo en el Sahel. Incluso aunque tomásemos en consideración el hecho de que la Casa Blanca está preocupada por la zona, lo que lleva a la conclusión de que seguramente "habrá algo" de terrorismo allí, eso no evita que nos cuestionemos qué otros intereses puede tener la Casa Blanca en la zona, aparte de su pretendida lucha contra el terrorismo. La respuesta a esta pregunta es compleja, pero en ningún caso puede cerrarse con un simple "ningún otro interés" (el todavía abierto caso de Irak bastaría para obligarnos a no ser tan inocentes).

No obstante, tampoco podemos caer en el error de considerar que la historia sobre el terrorismo en el Sahel es una pura invención neoconservadora. Es notorio que la zona ha experimentado incidencias que, en su conjunto, pueden indicar una presencia real de actividades altamente preocupantes y, quizás, incluso una amenaza real y grave que incluya un componente terrorista. Uno de los problemas con los que nos encontramos para ir más allá es que, como resultado derivado de la falta de interés internacional hacia el Sahel durante tantos años, disponemos de poca información real (no meras elucubraciones subjetivas) sobre la región. Hay pocos actores internacionales con suficiente conocimiento para analizar un tema tan complejo como el que nos planteamos en estas páginas y, por tanto, no puede sorprender que los pocos expertos que hay vengan del campo de la antropología o de la historia. Uno de ellos, Stephen Ellis —director del programa sobre África del International Crisis Group—, entiende que "es correcto argumentar que la amenaza de actividad militar por parte del islamismo radical en el Sáhara —es preferible evitar la palabra "terrorista"— ha sido exagerada por las fuerzas de seguridad estadounidenses y argelinas[15]. Sin embargo, su teoría de una conspiración global EE UU/Argelia no es convincente, dado que faltan evidencias y no toma en cuenta suficientemente la historia de la actividad de estos militantes en el área durante los últimos quince años" (Ellis, 2007: 21-22).

Hay dos cosas curiosas en su comentario. En primer lugar, resalta la inexistencia de suficientes datos para poder evaluar el nivel de la actividad terrorista en el Sahel; en realidad se usan las informaciones sobre el Sáhara y el norte de África para aplicarlas directa e impropiamente a la región. Además, el hecho de que Ellis prefiera hablar sobre "islamistas radicales" en el Sáhara, y no sobre "terroristas", es otra señal interesada que lleva a magnificar la amenaza con el recurso forzado de meter en el mismo saco a activistas políticos y a los que optan por la violencia terrorista. En definitiva, cae en la trampa de mezclar el tema de la religión y el choque de culturas con el terrorismo internacional, alimentando exactamente lo que deberíamos evitar: una profecía autocumplida.

En todo caso, Ellis lista varios acontecimientos que asocia a la violencia terrorista —aunque hay que destacar que no todos son aceptados unánimemente como relevantes o incluso como reales:

• La guerra en Argelia[16], que ha tenido tantos elementos y consecuencias todavía relevantes hoy en día.

• Las rebeliones de las poblaciones tuareg en Malí y Níger.

• La "fusión"[17] entre el GSPC y Al Qaeda.

• El comercio de armas entre oficiales del ejército de Malí y grupos locales.

• La influencia desde Arabia Saudí y Pakistán.

• Las redes de argelinos radicales que se extienden hasta Europa.

• Las afirmaciones de los servicios de inteligencia de Malí sobre la muerte del islamista radical Imad abd-Iraki, en 2002, en la frontera entre Malí y Argelia.

• El secuestro de turistas alemanes y otros, en 2003, por parte de grupos locales en el Sáhara.

• Las actividades de Jama'at al-Tablighi en la región.

• La presencia en varias ocasiones de A. Q. Khan, el científico pakistaní, en el norte de Malí.

Se trata de una lista, por definición incompleta, a la que siempre se pueden añadir más acontecimientos, como por ejemplo:

• Los atentados contra una base militar en Mauritania, en 2005 —justo antes del comienzo del ejercicio militar “Flintlock 2005”—, que mataron a 15 soldados mauritanos.

• Los actos violentos del GSPC en Argelia contra intereses políticos argelinos e internacionales, como el ataque a dos autobuses que transportaban trabajadores de la empresa estadounidense Brown & Root-Condor, una filial de Halliburton, en diciembre de 2006, y las explosiones enfrente de las oficinas de Naciones Unidas, en diciembre de 2007, que dejaron docenas de personas muertas.

• La matanza de cuatro turistas franceses y, poco después, de tres soldados, en diciembre de 2007, en Mauritania.

• Los disparos efectuados contra la embajada israelí en Nuakchott, en febrero de 2008.

• El enfrentamiento armado de un grupo no identificado contra las fuerzas de seguridad, también en la capital mauritana, en abril de 2008.

• La muerte de 12 soldados mauritanos en un ataque contra una patrulla militar, realizado a unos 80 km al este de la ciudad minera de Zouerat[18].

Aparte de las conclusiones que se recogen en otras partes de este mismo texto y de otros ataques menores contra fuerzas armadas y población civil por parte de grupos “terroristas”, estas anotaciones previas resumen las indicaciones más repetidas sobre la supuesta existencia del terrorismo en el Sahel. Incluso si se aceptaran todas

ellas sin discusión, el dibujo resultante sigue siendo poco convincente y, más bien, sirve de alimento a la ya citada teoría de la conspiración. Es exactamente esta falta de pruebas contundentes lo que hace que las actividades etiquetadas como contraterroristas por parte de Estados Unidos o algunos gobiernos locales sean tan sospechosas de servir a otros intereses y agendas paralelas. El dibujo final aun empeora más si se considera que la mayoría de los puntos recogidos en las listas precedentes ofrecen numerosos frentes abiertos a la crítica; algunos simplemente no tienen relación con ningún tipo de terrorismo (y ni siquiera con islamistas radicales). Por ejemplo, no hay nada que vincule explícitamente a los tuareg con ese tipo de actividades, y el secuestro de turistas puede ser considerado simplemente como una actividad criminal. En definitiva, especulaciones más o menos fundadas o manipuladas difundidas en la mayoría de los casos por fuentes que tienen un interés directo en exagerar la amenaza del terrorismo, como argumentamos en el siguiente apartado (véase también el recuadro 6).

RECUADRO 6

El equívoco papel de los medios de comunicación: un ejemplo

Uno de los recursos habituales de la “guerra contra el terror” es el uso de insinuaciones, rumores y suposiciones que se intentan presentar como hechos probados y que no admiten, por tanto, discusión alguna. Probablemente debido a que la lucha contraterrorista se desarrolla en un entorno en el que difícilmente se cuenta con pruebas palpables (en demasiadas ocasiones no existe ninguna evidencia hasta después de que se haya cometido un atentado), los medios de comunicación son demasiados propensos a convertir las declaraciones u opiniones expresadas por funcionarios o responsables gubernamentales como supuestas verdades demostradas fehacientemente. Esto desemboca en una contraproducente contaminación de “noticias”, teorías y meras

suposiciones que dificultan la comprensión de los acontecimientos por parte de la opinión pública, pero que puede ser útil a otros propósitos.

La delicada situación del Sahel, con pocos medios de información independientes actuando en un medio celosamente controlado por las autoridades, la hace particularmente vulnerable a estas tendencias y comportamientos. Un ejemplo destacable, dentro de muchos otros que podrían mencionarse, es el de un artículo de José María Irujo, publicado en El País, titulado "Al Qaeda entrena en el desierto del Sahel a 'yihadistas' reclutados en España", que aparentemente deja poco espacio para la duda.

El artículo empieza afirmando la existencia de bases terroristas en el Sahel como un hecho (cabe destacar que fue escrito en febrero de 2007 y, a día de hoy, aunque continúan las suposiciones, todavía no se ha presentado ninguna prueba real), al entender que "Bin Laden ha establecido en Malí, uno de los países más pobres del planeta, una base de entrenamiento de Al Qaeda y sus aliados argelinos del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, según servicios secretos europeos y estadounidenses. Bin Laden ha cumplido su objetivo de tener en África una base cercana a Europa desde la que atacarla". Después de mezclar el GIA y el GSPC (ambos grupos de identidad argelina) con el Sahel, el autor del artículo sigue citando sus fuentes anónimas para insistir en que "yihadistas reclutados en España por el GSPC están siendo entrenados en el manejo de armas, explosivos y venenos en campos de adiestramiento en estos desiertos del Sahel, […] según señalan a este periódico fuentes de la lucha antiterrorista".

Aunque, como mucho, sólo hay indicios de que el GSPC desarrolle algunas actividades en el norte de países como Malí o Níger, de repente parecería que toda la región del Sahel está implicada. El artículo continúa, vinculando al terrorista argelino El Para con el Sahel (lo que recuerda a los manipulados argumentos que

apuntaban a supuestos vínculos entre Saddam Husein y Al Qaeda por la presencia de Abu Musab Al Zarqawi en Irak): “El Para, como le denominaban los suyos, se casó con tres jóvenes tuaregs en Malí. ‘La gente es muy pobre y si les dan dinero se convierten en salafistas, en yihadistas o en lo que les pidan’, se justifica el funcionario Omar Sangari, de 49 años, en su viejo despacho del Ministerio de Administración Territorial en Bamako”.

Citando a un funcionario (sin considerar tal vez que todas las fuentes consultadas —funcionarios, servicios de inteligencia, etcétera— tienen un obvio interés en atraer la atención sobre estos temas), de repente parece evidente que existe una amenaza clara: ¡El Para, Al Qaeda y algunos otros han integrado en su red de terror a todos los pobres de la región y a los tuareg! Lo único que queda, en consecuencia, para activar las respuestas que demanda la “guerra contra el terror” es aumentar un poco más la potencial amenaza: “¿Qué se puede hacer cuando en una zona como el Sahel, con fronteras difusas y gobiernos débiles, se asienta el principal aliado en África de Bin Laden?”.

Esto fue en 2007, y hasta hoy los medios de comunicación siguen jugando irreflexivamente, sea o no con intención, a difundir una visión manipulada de la realidad.

Así parece entenderlo también Jeremy Keenan, al referirse a los argumentos de Ellis, cuando afirma que “no estoy seguro sobre el propósito de su intervención, pero confundir la militancia local casi por completo desde la visión estrecha de la ‘guerra contra el terror’, adoptada por algunos gobiernos centrales, temo que ha confirmado sus propias sospechas en cada momento” (Keenan, 2007: 22). Desafortunadamente, esto parece ser una trampa común en el análisis de este tema: con una amenaza definida de una manera tan amplia y difícil de mostrar en la realidad, la “guerra contra el terror” ha creado una dinámica en la prensa internacional, en los despachos académicos y en los ministerios involucrados, que parece

haber borrado la necesidad de establecer teorías bien fundamentadas antes de actuar. Existe, como hemos tratado de demostrar, un claro problema para encontrar información fiable sobre una región en la que existen pocos medios de comunicación independientes[19], así como para filtrar y analizar la poca información disponible que permitiera argumentar en contra o a favor de estrategias regionales en relación con algo tan complejo como es el terrorismo internacional.

En estas circunstancias, no es sorprendente que sea especialmente el mundo académico de la antropología el que tal vez haya prestado más atención a este tema. El Sahel nunca ha sido considerado un tema relevante para la seguridad internacional y, por lo tanto, no resulta extraño suponer que los servicios de información o de inteligencia no hayan desarrollado una infraestructura propia muy perfeccionada para analizar la situación actual de forma adecuada. Crear este tipo de redes cuesta tiempo y una seria dedicación de recursos; esto explica, por sí solo, que los únicos que pueden arrojar luz sobre el tema sean aquellos que ya están presentes desde hace tiempo en la región por otros motivos. En el caso del Sahel, esos motivos son principalmente culturales o están relacionados con el desarrollo humano y económico de la población local.

Mientras que exista esta dificultad de acumulación de datos fiables, parece sabio no apoyar intervenciones radicales por parte de actores internacionales basadas en especulaciones, en un arriesgado juego que mezcla intereses de seguridad con otras motivaciones económicas, geopolíticas y culturales. Los actores, en aplicación del principio de precaución ante el riesgo de disparar dinámicas que escapen a su control, no deberían tener carta blanca para intervenir en sociedades que apenas conocen. Es difícil evitar el abuso en una situación así.

Volviendo a Ellis, su lista se puede dividir en tres categorías distintas. La primera es la información no relacionada con el tema del terrorismo, pero que parece ser usada para alimentar los fantasmas del miedo que fundamentan la “guerra contra el terror”. No es que esta información sea falsa (todos los acontecimientos o tendencias de su lista son reales), pero sólo gana relevancia para nuestro análisis del Sahel si se hacen interpretaciones dudosas o

inverosímiles de las que alguien pueda extraer conclusiones que justifiquen una determinada política.

Un ejemplo de esta categoría son las visitas de A.Q. Khan —padre de la bomba atómica pakistaní y responsable de un auténtico mercado negro de material y conocimientos relacionados con los temas nucleares— a Malí. Su presencia podría ser difícil de explicar y posiblemente cabe calificarla de preocupante, pero su vinculación con el terrorismo internacional es inexistente si se mira desde un punto de vista pragmático (¿qué podría "vender" Khan que fuese útil y estuviese al alcance de las capacidades de los grupos tuareg de la zona?). Buscar argumentos para racionalizar lo irrazonable ha sido un recurso característico de los promotores de la "guerra contra el terror", manipulando cualquier hecho o idea para justificar, e incluso acentuar, el miedo y facilitar así la adopción de sus consiguientes intervenciones de corte militarista y securitario. Esta actitud ha creado una dinámica que, con el tiempo, podría empeorar los problemas que se intentaban afrontar en el inicio.

Una muestra más de esta tendencia a alimentar el discurso sobre el terrorismo nos lo da el tratamiento de las noticias sobre la región que transmiten algunos medios de comunicación occidentales. Así, al hablar de los acontecimientos violentos ocurridos en Mauritania en diciembre de 2007, Reuters —una agencia de información más que de análisis— informa que "La identidad de los pistoleros no fue conocida de inmediato, pero el choque tuvo lugar en la misma vasta región desértica del noreste de Mauritania, donde militantes islamistas aliados con Al Qaeda mataron a 15 soldados en un ataque en 2005. [...] El lunes supuestos extremistas islámicos asesinaron a cuatro turistas franceses e hirieron a un quinto en el sur de Mauritania, provocando el temor de que militantes ligados a Al Qaeda, que han llevado a cabo ataques en Argelia y Marruecos, pudieran extender sus operaciones hacia el sur de Mauritania, Senegal y Malí" (Sylla, 2007). En una primera lectura parecería claro que se trataba inequívocamente de un asunto de terrorismo, pero, tan sólo un par de días después, aparecieron noticias de que un superviviente afirmaba que había sido un simple acto de bandidismo[20]. Aunque siempre es difícil saber la verdad sobre este tipo de acontecimientos, lo que interesa destacar aquí es la predisposición generalizada para asociar cualquier hecho delictivo o

violento a motivaciones terroristas. Esta tendencia, que busca justificar una política represiva contra los enemigos gubernamentales y ganarse el apoyo de la población, termina por alimentar dinámicas que en ocasiones se vuelven contra sus promotores, tanto porque su credibilidad entre la ciudadanía es muy escasa como por el hecho de que, en ese clima que apunta a la violencia, algunos pueden entender que tienen algo que ganar si se suman a esa corriente.

Un poco más aceptable dentro del listado que estamos analizando —pero con una relevancia todavía muy discutible— es la presencia de acontecimientos que probablemente tengan un carácter criminal o político más que terrorista. Esto incluye el comercio de armas entre oficiales del ejército de Malí y grupos locales (actividad criminal), el secuestro de turistas (actividad criminal) y las rebeliones de los tuareg (actividad política). Estos hechos son relevantes en el sentido de que minan el poder centralizado de esos países y así dificultan la solución a problemas estructurales dentro de esas sociedades, pero no por ello se convierten automáticamente en pruebas de una amenaza terrorista.

La segunda categoría de datos mencionados por Ellis es la que se refiere a los que no están directamente vinculados al terrorismo, pero sí son pruebas de un choque entre el islam radical y los intereses occidentales en la zona. Aquí se incluyen indicaciones como las actividades de Jama'at al-Tablighi en la región y las actividades de Pakistán o Arabia Saudí, de promoción del islam y de formación ideológica de nuevos adeptos, a través de sus madrasas[21]. Es fundamental distinguir no sólo entre islam y terrorismo —algo que parece completamente obvio, pero que en muchos círculos todavía no se quiere entender—, sino también entre islam radical y la amenaza del terrorismo. Aunque es cierto que la radicalización, en su doble vertiente religiosa y política, puede llevar a una mayor voluntad de ejercer la violencia contra otros, el radicalismo y el terrorismo no deben ser considerados nunca como sinónimos. Tenemos que evitar caer en la trampa de pensar que afrontar la amenaza del terrorismo internacional significa automáticamente erradicar a los musulmanes radicales. Y esto es así no sólo porque muchos religiosos radicales (tanto en el mundo islámico como en el cristiano o judío, por no salirnos de las

llamadas religiones del Libro) no recurren a la violencia —que puede manifestarse en modalidades distintas a las exclusivamente terroristas—, sino también por las dificultades que presentaría cualquier diseño de una estrategia que maneje conceptos tan generalistas, hasta el punto de hacerla inoperante. ¿Qué es un radical?, ¿cómo distinguirlo de un terrorista o un criminal?, ¿qué criterios utilizamos para calificarlos como tales?, ¿por qué sólo atendemos a la clave religiosa y no, por ejemplo, a la ideológica o económica?

Sin embargo, es obvio que el choque entre la percibida moderación occidental y el fanatismo de algunos actores islámicos desempeña un papel importante dentro del escenario que atañe a este libro. En realidad, los que desde Occidente promueven la "guerra contra el terror" están luchando por la defensa de otros intereses, no siempre explicitados abiertamente, y está claro que, siguiendo las directrices del "choque de civilizaciones" de Samuel Huntington, perciben la emergencia del islam, radical o no, como una amenaza directa a esos intereses. El tema religioso parece que se usa cada vez más como una herramienta de manipulación de dinámicas internacionales, y así lo entiende Bas De Gaay Fortman:

La amenaza a la seguridad humana procede de la manipulación ideológica de la religión —o de su contraria, la anti-religión— como un método para construir identidades culturales opuestas en relación a las cuales ambas partes afirman una incompatibilidad irreconciliable. […] Desde una perspectiva occidental, el primer reto será un análisis crítico de lo que se puede hacer para superar el Orientalismo en su forma secular moderna anti-islámica (De Gaay Fortman, 2007: 156-158).

La última categoría derivada del listado de Ellis hace referencia a los hechos que se pueden identificar como directamente vinculados a la posibilidad de actividades terroristas en el Sahel. Desafortunadamente (para los defensores de una política agresiva en la región) hay muy poco que decir en este capítulo, de tal manera que la lista anterior quedaría, como mucho, reducida a los siguientes acontecimientos:

• La “fusión” entre el GSPC y Al Qaeda.

• Las redes de argelinos radicales que se extienden hasta Europa.

• Los atentados contra una base militar en Mauritania, en 2005 —justo antes del comienzo del ejercicio militar “Flintlock 2005”—, que mataron a 15 soldados mauritanos.

• Los actos violentos del GSPC en Argelia contra intereses políticos argelinos e internacionales, como el ataque a dos autobuses que transportaban trabajadores de la empresa estadounidense Brown & Root-Condor, una filial de Halliburton, en diciembre de 2006, y las explosiones enfrente de las oficinas de Naciones Unidas, en diciembre de 2007, que dejaron docenas de personas muertas.

• La matanza de cuatro turistas franceses y poco después de tres soldados, en diciembre de 2007, en Mauritania.

• Los disparos efectuados contra la embajada israelí en Nuakchott, en febrero de 2008.

• El enfrentamiento armado de un grupo no identificado contra las fuerzas de seguridad, también en la capital mauritana, en abril de 2008.

• La muerte de 12 soldados mauritanos en un ataque contra una patrulla militar, realizado a unos 80 km al este de la ciudad minera de Zouerat.

Sobre los primeros dos puntos, si Al Qaeda verdaderamente tiene un interés por expandir sus actividades hacia el Sahel, unir sus esfuerzos con el GSPC podría ser un primer paso a considerar. Además, esa relación podría beneficiarse de las redes argelinas ya utilizadas por el grupo salafista para cometer atentados en Europa. Sin embargo, y con todas las dudas que plantea la estructura y el organigrama interno de la organización Al Qaeda, es importante recordar que no estamos hablando de un organismo empresarial clásico con distintos departamentos directamente vinculados o

liderados por una presidencia omnipotente y que, hasta donde se sabe, el GSPC ha estado a lo largo de su historia fundamentalmente centrado en Argelia y no en el Sahel. Otra duda que surge al respecto es la que plantea el tipo de vínculos reales que puedan existir entre Al Qaeda y el antiguo GSPC. Todo indica que fueron los argelinos —en su búsqueda por alcanzar un mayor protagonismo violento dentro y fuera del país, después de años difíciles para una organización que estaba siendo acorralada por las fuerzas de seguridad argelinas— los que iniciaron el contacto. Sólo tras vencer las resistencias del tándem Bin Laden-Zawahiri se llegó al punto de convergencia actual.

Los otros hechos citados sí cabría calificarlos como actos terroristas relevantes en el escenario saheliano, pero incluso aquí se deben extremar las cautelas. Por ejemplo, existen indicios de que el atentado de diciembre de 2007 fue una actividad criminal; por mucha que sea la violencia desatada en Argelia, ésta no se puede traducir directamente en violencia saheliana; y, por último, el atentado de 2005 en Mauritania también ha suscitado muchas dudas, tanto sobre sus verdaderos motivos como sobre las explicaciones públicas aportadas por parte de Estados Unidos y Mauritania[22].

1.2. ACTORES SIGNIFICATIVOS: INTRODUCCIÓN

Como ocurre en cualquier historia de intriga, este libro tiene dos protagonistas (o, mejor dicho, antagonistas) que no sólo influyen en cada uno de los actores restantes, sino que casi llegan a determinar por sí mismos el escenario global en el que se desarrolla la acción: Estados Unidos —reclamando el papel de "príncipe azul" y "salvador"— y las "fuerzas del terrorismo internacional", mucho menos fáciles de definir con precisión. La tentación inicial sería incluir entre esas fuerzas a Al Qaeda, reputada como una hidra con infinitas cabezas y convertida casi en la única amenaza real de nuestros días. Eso, en sí mismo, sería caer en un error, puesto que, más allá de las sospechas más o menos fundadas, no hay constancia de su presencia directa en la zona ni de que los grupúsculos violentos que allí se mueven actúen bajo sus órdenes directas. Ni siquiera, en la mayoría de los casos, podemos hablar de nombres de líderes o de siglas que identifiquen con precisión a los autores de determinados actos violentos o a los promotores de la resistencia armada contra los gobiernos locales. De nuevo, cabe destacar, por lo tanto, que nos encontramos con actores gubernamentales (internos y externos) luchando contra sombras. Ésta es una forma segura de añadir más problemas a los ya existentes; la simplificación de definir la amenaza con un solo nombre (la simple mención de Al Qaeda parece resolver en todos los casos el problema para identificar al enemigo a batir) lleva a no considerar la complejidad de una realidad que obligaría a adoptar estrategias de respuesta más precisas, pensando en las particularidades de cada uno de los actores a los que nos enfrentamos. Ni todo es Al Qaeda, ni todo se explica por una sola causa, ni a todo se le puede responder de la misma manera.

Entre estos dos extremos (EE UU y las sombras del terrorismo) hay una multitud de actores asimismo involucrados, que incluyen gobiernos locales, grupos no gubernamentales locales, Estados vecinos y otros actores internacionales (como China, la UE, la Unión Africana…). En el capítulo 3 analizamos la respuesta a la

situación de los actores más relevantes en este escenario, pero cabe introducir ya a esos protagonistas en un marco un poco más general: ¿quiénes son? y ¿cuáles son sus intereses en relación con el tema del terrorismo en el Sahel?

1.2.1. Las sombras del terrorismo: Al Qaeda, GSPC/AQMI y otros

Vimos el terrible daño que los terroristas provocaron cuando tomaron el control efectivo del Estado fallido de Afganistán. Después de todo fue allí donde se entrenaron y planearon el ataque que mató a miles de nuestros ciudadanos. No vamos a permitir que los terroristas establezcan nuevos santuarios en Estados fallidos, desde los que puedan reclutar, instruir y planear nuevos ataques contra nuestros ciudadanos.

George W. Bush, 2005

La invasión de Afganistán tenía objetivos y enemigos claros: el gobierno de los talibanes y Al Qaeda, con sus campos de entrenamiento en ese país. Por una vez en la historia los terroristas tenían una estructura que permitía su derrota en un campo de batalla geográficamente bien definido. Además, esos mismos objetivos ya estaban en la lista de la Administración de George W. Bush, incluso desde antes de su victoria electoral en noviembre de 2000[23]. Tres años después de la cita presidencial mencionada al inicio de este apartado, y siete tras el 11-S, se confirman al menos tres extremos: a) los talibanes vuelven a emerger con fuerza en Afganistán, donde las fuerzas militares lideradas por EE UU y la OTAN cada vez son más conscientes de que se les escapa la victoria contra el mismo enemigo que tenían en octubre de 2001; b) la amenaza terrorista no ha desaparecido sino que, por el contrario, se ha expandido a escenarios muy distintos, y sigue resultando muy difícil definirla[24] y precisar sus perfiles (¿dónde están los ejércitos de terroristas, listos para luchar en cualquier lugar del planeta como en las cuevas de Tora Bora?); y c) a pesar de todo

ello, la corriente que sigue impulsando Washington y sus aliados se empeña en disfrazarlo todo de terrorismo, en considerar que todos los terrorismos son iguales y que la única respuesta válida es la de carácter militar.

El terrorismo internacional, tal como se concibe hoy, no requiere estructuras o jerarquías bien definidas, no necesita campos de instrucción fijos ni militantes identificables permanentemente como terroristas. El terrorista ni siquiera necesita integrarse formalmente en un grupo (sea Al Qaeda o cualquier otro); puede ser un granjero, un panadero o un millonario saudí[25] durante prácticamente toda su vida hasta que se activa para cometer un atentado. Casi lo mismo se puede decir sobre los grupos terroristas: Hamás o Hezbolá están, al menos, tan involucrados en actividades de apoyo social a "sus" poblaciones como en su acción política o en la planificación y ejecución de atentados contra sus enemigos. En ese sentido, luchar contra el terrorismo y erradicarlo es simplemente imposible, y si se mide el éxito de las operaciones contraterroristas en el Sahel en estos términos, su fracaso ya está asegurado de antemano.

Sin embargo, está claro que sí existen grupos que emplean frecuentemente, o incluso en exclusiva, el terrorismo como su forma de acción preferente, y que su mera existencia conforma una grave amenaza para la seguridad de algunos territorios. En el contexto de nuestro análisis, los dos ejemplos más obvios son Al Qaeda y el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC). En enero de 2007 este último cambió su nombre por el de Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI)[26], aunque ya tres años antes había anunciado su lealtad a la causa de Al Qaeda. Estos dos grupos son la cara (más o menos) visible del fantasma del terrorismo en el Sahel, convertidos por tanto en los antagonistas por excelencia de EE UU y de los gobiernos locales en esta historia.

Desgraciadamente Al Qaeda es suficientemente conocido y, por tanto, no necesita una presentación muy detallada (en todo caso, en el recuadro 2 del primer capítulo se recogen algunas de sus principales señas de identidad). Lo que aquí cabe destacar, sin embargo, es que su unión con el GSPC —anunciada por Ayman al-Zawahiri, colíder de Al Qaeda, en septiembre de 2006— debe entenderse como un paso normal en su estrategia terrorista,

estableciendo alianzas con grupos locales bien asentados en sus territorios de referencia y con contrastada capacidad operativa, lo que le permite ampliar notablemente su radio de acción y reservarse un papel de animador de la violencia más que de ejecutor directo. Esto, por añadidura, hace aun más difícil la lucha contra una organización tan diversificada y descentralizada.

El GSPC fue fundado por Hassan Hattab, un comandante regional del Grupo Islámico Armado (GIA) argelino, que rompió con el GIA en 1998. Las estimaciones sobre el número de sus miembros activos varían desde algunos centenares hasta los 4.000 (BBC, 2005), en un nuevo ejemplo de lo difícil que resulta determinar el grado y alcance de la amenaza terrorista. Esta complejidad se acentúa todavía más por la existencia de grupos disidentes dentro del GSPC; con uno de ellos, liderado por Amari Saifi (alias Abderrazak "El Para"), acusado de ser responsable del secuestro de 32 turistas europeos en 2003[27].

Aunque los fundamentos del GSPC siguen firmemente basados en Argelia, la naturaleza de su lucha —contra un régimen apoyado por Occidente y considerado antiislamista— tiene mucho en común con la de otros grupos terroristas de la región, y esto parece haber incrementado su atractivo a los ojos de Al Qaeda, facilitando de ese modo el proceso para su integración en la organización y una cierta internacionalización de sus actividades incluso, supuestamente, hasta el Sahel y el territorio europeo. Su objetivo principal es el establecimiento de un califato islamista (véase el recuadro 7), aunque sus portavoces asumen que esto, por ahora, sigue siendo un sueño a (muy) largo plazo, lo que les lleva a concentrarse en objetivos más concretos, como la lucha contra los regímenes islámicos, a los que califican de decadentes y corruptos, y contra sus aliados occidentales.

Después de las persecuciones que el grupo ha sufrido en Argelia, parece haber encontrado espacio de movimiento en Malí y Mauritania, algo que ha aumentado la preocupación sobre el Sahel como nuevo frente de la guerra contra el terrorismo. Además, existen indicios de que se haya llegado a establecer algún tipo de cooperación entre el AQMI y grupos locales como los tablighi[28]. Sin embargo, conviene manejarse con cautela en este tema para no

dar por hecho que esto signifique que esos otros grupos locales también forman parte de la red terrorista internacional. Aunque el discurso liderado por Washington sigue insistiendo en que cualquier actor que apoya a los terroristas es también parte del enemigo, la realidad es bien distinta y no encaja en esta visión simplista. Precisamente por su propia naturaleza, hay multitud de organizaciones e individuos vinculados, en una graduación muy diversa, con grupos terroristas que no por ello pueden calificarse en sí mismos como violentos. Éste es, por ejemplo, un problema bien evidente en las provincias del noroeste de Pakistán, cuando se trata de actuar contra Al Qaeda atacando directamente a los grupos locales como si todos fuesen parte de la red terrorista. Si se sigue este patrón de comportamiento, se puede caer en el mismo error en el Sahel.

Lo que sí es verdad es que las redes terroristas —especialmente aquellas que están bien financiadas— suelen aprovecharse de la situación de exclusión (económica, cultural o de cualquier otro tipo) de individuos o colectivos en el seno de sus sociedades de referencia para reclutar entre ellos a simpatizantes, militantes o combatientes que les permitan reforzar así su capacidad operativa. Ésta es precisamente una de las grandes —y plenamente justificadas— preocupaciones sobre el Sahel: tanto étnica como económicamente hay serias fracturas en prácticamente todos los países de la zona, lo que los convierte en zonas potencialmente prometedoras para grupos como AQMI[29].

Resumiendo, la amenaza terrorista en el Sahel es una realidad en alza, que presenta muchas caras y perfiles todavía desconocidos en parte. La personificación más clara a día de hoy es AQMI, aun cuando en puridad se trata de un grupo que, como su propio nombre indica, sigue centrando su actividad en el Magreb y no el Sahel (aunque también es evidente, como ya hemos reflejado con anterioridad, su tendencia a ampliar el radio de acción de sus actividades). Esto no significa que excluir a este grupo de cualquier lista supusiera el fin del terrorismo en el Sahel. Conviene insistir, en todo caso, en que son muy pocas las pruebas para confirmar la idea de que el Sahel constituye ya hoy un frente principal de la “guerra contra el terror”. Frente al empeño de algunos por crear una alarma que justifique una respuesta en fuerza, resulta adecuado recordar

que nos estamos refiriendo a una dinámica preocupante, pero no inminente, rodeada de muchas preguntas aún por contestar. Esto aconseja, cuando menos, aplicar el principio de precaución y activar otros mecanismos no militares en primera instancia; todo ello para evitar que ese delicado equilibrio regional termine por inclinarse hacia la violencia, retroalimentada por quienes en ella habitan y por quienes tienen intereses en dominarla de un modo u otro. Es previsible, a corto plazo, que el fantasma de la amenaza terrorista en el Sahel no vaya a desaparecer; antes al contrario, aumentará si no se adoptan políticas de cooperación sólidas que busquen eliminar las causas que la promueven. Aunque sólo sea desde una perspectiva egoísta, ése es también nuestro reto, en tanto que esa amenaza no afecta únicamente a los habitantes de la región o del norte de África sino también a quienes residimos en la orilla norte del Mediterráneo.

RECUADRO 7

El sueño del Califato

Durante casi toda la historia musulmana han existido califatos; es decir, una región en el mundo islámico gobernada por un califa, el representante de Alá en nuestra Tierra. Según el Corán, el primer califa fue Adán, y en cierta manera esta posición es comparable con el Papa católico, aunque sí es verdad que un califato tiene típicamente una identidad política y territorial que el Vaticano moderno ya no mantiene. Aunque desde los años veinte del siglo pasado no ha habido ningún califato (el último fue el califato otomano), el sueño de reestablecer una autoridad religiosa en la Dar al Islam (la Casa del Islam), que transcienda la territorialidad de los países islámicos para englobar a todos los creyentes en la fe de Mahoma, se ha mantenido vivo.

Osama bin Laden y Al Qaeda han sido explícitos en su objetivo de crear un califato moderno. Su estrecha relación con los talibanes, especialmente antes de los atentados de 11-S, puede entenderse como un intento de utilizar Afganistán como una base de expansión para este ideal que tenía identificados como sus primeros objetivos la caída del régimen saudí y la derrota de los infieles (la Dar al Harb, o "Casa de la Guerra"). Aunque sus promotores no se detengan en detallar cómo se puede llegar a unir el mundo musulmán —tan diverso, no sólo política, sino también religiosa y culturalmente— bajo una sola autoridad moral, son plenamente conscientes de la fuerza de su mensaje purificador y promisorio para quienes se sienten marginados de los beneficios reservados a las pequeñas elites gobernantes en estos países (que cuentan, además, con el apoyo inequívoco de algunos gobiernos occidentales).

Fue después del 11-S cuando los círculos políticos y los medios de comunicación occidentales empezaron a prestar atención a este concepto de un territorio musulmán unido bajo un liderazgo trascendental. Por ejemplo, el 15 de octubre de 2001, la revista Time publicó un artículo llamado "Osama's Endgame", en el que se afirmaba que los ataques del mes anterior respondían a una gran estrategia que tenía como objetivo final un mundo dominado por un Estado unificado e islámico.

Aunque siempre ha parecido claro que este tipo de deseos está muy lejos de ser factible en el mundo de hoy y que, en todo caso, sólo es compartido por relativamente pocos musulmanes, la idea ha encajado muy bien dentro del marco de la "guerra contra el terror". Un planteamiento al que viene como anillo al dedo una visión que comparte la idea de que estamos inmersos en una lucha sin cuartel, plasmada en el ya citado choque entre distintas civilizaciones (véase el recuadro 4 del capítulo 1).

1.2.2. Estados Unidos: cómo afrontar un mundo complejo con un

discurso simplista

Una de las preguntas más frecuentes sobre la actividad estadounidense en relación con el terrorismo —tanto en Irak, el Sahel o en cualquier otra región— es si está afrontando una amenaza global o defendiendo sus propios intereses. Esto sugiere que sólo podría darse una de las dos opciones. O Estados Unidos es el "príncipe azul" —que lidera al mundo en el intento por liberarse del terrorismo— o es, como los demás Estados del mundo por otra parte, un actor preocupado primordialmente por atender sus necesidades y evitar verse nuevamente amenazado —aunque para ello tenga que forzar la legalidad internacional—. Obviamente no es así. La lucha contra el terrorismo está interrelacionada con muchos otros objetivos, pero eso no significa necesariamente que las razones que están detrás de ella en el Sahel no sean verdaderas. En definitiva, la respuesta a la pregunta puede ser, y es, que ambas motivaciones deben ser simultáneamente reconocidas, lo que no significa olvidarse de los problemas inherentes a la estrategia unilateral y militarista estadounidense.

El país más poderoso del mundo tiene la verdadera convicción de que está luchando, en primer lugar, por su propia supervivencia. Se siente realmente amenazado por extremistas que quieren destruir las libertades y los valores fundamentales del mundo libre y democrático, hasta el punto de que considera —como establece su Estrategia Nacional de Seguridad— que "Estados Unidos está en guerra"[30]. En este sentido, las acusaciones sobre la hipocresía de la Casa Blanca o las simplificaciones de que todo lo hace exclusivamente por atender a sus necesidades energéticas son desacertadas. El temor sobre la existencia de una amenaza terrorista es muy real (más aun después del 11-S), como también es notable el componente idealista de su acción exterior (lo cual no quiere decir que eso derive siempre en actuaciones acertadas), y todo ello ha llevado a un cambio profundo de la actitud de EE UU hacia el resto del mundo.

Sin embargo, ese temor, sabiamente manipulado, ha llevado a un discurso radicalmente simplista y moralista —con frecuentes apelaciones bíblicas propias de quienes se definen a sí mismos como

“cristianos renovados”[31] —, que no es adecuado para afrontar una amenaza tan compleja como la de unos fanáticos que emplean tácticas terroristas. Además, en el funcionamiento de cualquier Estado, y más aun en uno tan grande y complejo como EE UU, no se puede aislar una estrategia tan impactante como la “guerra contra el terror” de otros intereses institucionales, económicos y políticos.

Estados Unidos es quizás el único actor verdaderamente global, en el sentido de que tiene intereses en todas las regiones del mundo; por lo tanto, cualquier actividad de la “guerra contra el terror” en el Sahel, como ocurre en cualquier otro lugar, debemos entenderla como integrada en una agenda mucho más amplia y compleja. Tradicionalmente esto se interpreta como defensa de intereses geopolíticos, pero en nuestros días hay que entenderlo cada vez más como intereses geoeconómicos. Sin embargo, el Sahel no es a primera vista una prioridad económica. Como ejemplo, baste decir que las inversiones directas en el conjunto de los países africanos subsaharianos representa menos de un uno por ciento del total para EE UU (véase la tabla 2).

Tabla 2 Estados Unidos en las economías de países seleccionados

PAÍS	EXPORTACIONES PRINCIPALES	INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS	INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN EL DES
Chad	Petróleo, algodón, ganado, goma arábiga	Petróleo, Exxon Mobil, Petronas	3.114.193*
Malí	Oro, ganado, algodón	Oro, Anglogold-Ashanti, Randgold Resou	30.625.833
Mauritania	Oro, petróleo, pescado, minerales	Petróleo, Woodside, Tullow	1.379.166
Níger	Uranio, oro, petróleo, ganado	Petróleo, Exxon Mobil, Petronas, Chinese	1.721.461

* 2007.

FUENTES: CIA FACTBOOK; EE UU DEPARTAMENTO DE ESTADO - BUREAU OF ECONOMIC, ENERGY AND BUSINESS AFFAIRS: 2006 INVESTMENT CLIMATE STATEMENT, USAID.

Lo que sí reviste más importancia en el caso del Sahel es el tema de la seguridad energética, o dicho de otra manera, el control de fuentes petrolíferas y de gas natural. En la medida en que el abastecimiento de esos productos desde los exportadores tradicionales es cada vez menos seguro, y dado el dramático aumento de la competencia global desde China, India o Corea del Sur, la búsqueda de nuevas fuentes ganó en importancia bajo la Administración Bush. En el Sahel hay varios países (Malí, Chad) que parecen tener posibilidades importantes para la exploración de estos recursos naturales, pero el énfasis en la región está centrado principalmente en el golfo de Guinea. Se espera que las importaciones de EE UU desde la zona aumenten desde el 15 por ciento actual del total hasta un 25-35 por ciento en 2025. Otro ejemplo viene dado por la decisión de Chevron, que ha invertido en Nigeria más de 4.000 mi- llones de euros para hacerse con el 15 por ciento de las reservas del país (García Cantalapiedra, 2007). En total, las empresas energéticas estadounidenses han invertido en estos últimos años unos 21.000 millones de euros en la extracción de petróleo, y tienen previsto otros 42.000 más, lo cual representa casi un 75 por ciento de todas las inversiones estadounidenses en el continente africano.

Directamente vinculado con esa prioridad por asegurarse la estabilidad del aprovisionamiento de recursos energéticos está el tema de la influencia política en la región. Aunque no se puede negar la buena voluntad de muchas de las actividades estadounidenses relacionadas con educación, sanidad, buena gobernanza y democratización (véase el recuadro 8), tampoco se pueden desvincular todos esos esfuerzos del interés por incrementar el control político sobre la región.

A pesar de que éstos sean los factores principales para explicar la actitud de creciente interés externo por la zona, también debe añadirse el que hace referencia a los elementos culturales y religiosos, especialmente en términos de la percibida línea de "choque" cultural o, dicho de un modo más provocador, en términos de la lucha entre islam y Occidente. Hay que tener en cuenta que todos los países africanos que están al norte del Sahel son musulmanes en sentido estricto, y que los que están al este (incluso Eritrea y Etiopía) y al sur pertenecen a la órbita cristiana. El hecho de que los países sahelianos estén geográficamente en el medio, y que sean considerados por parte de muchos actores islamistas como "no suficientemente musulmanes", deriva en una presión misionera y evangelizadora por parte de actores religiosos occidentales en la región[32]. Oficialmente la postura de Washington es neutral en este terreno, pero parece claro que, en la práctica, es un tema que preocupa a los dirigentes de la Casa Blanca y que está directamente relacionado con su fundamentalismo religioso y con el discurso sobre la "guerra contra el terror".

RECUADRO 8

Muestrario de iniciativas estadounidenses en el Sahel

AFRICAN CRISIS RESPONSE INITIATIVE (ACRI)

En su intento por asegurar que situaciones como el genocidio ruandés no volvieran a repetirse, la Administración Clinton propuso crear una fuerza militar dedicada a prevenir o gestionar los conflictos violentos en África. En 1996, surgió la idea de la African Crisis Response Force (ACRF), con la perspectiva de capacitar y equipar soldados africanos por parte del ejército estadounidense. Sin embargo, debido a la abierta resistencia de algunos gobiernos africanos, se optó finalmente por poner en marcha la African Crisis

Response Initative (ACRI).

En 1997, fuerzas de EUCOM (mando militar estadounidense para Europa y África) llevaron a cabo la capacitación de soldados de ocho países africanos: Senegal, Uganda, Malawi, Malí, Ghana, Benin, Costa de Marfil y Kenia. Durante los cinco años siguientes se desarrolló un intenso programa de formación en mantenimiento de la paz (en el marco de la doctrina emanada del Capítulo VI de la Carta de la ONU). Esto incluía temas logísticos, escolta de convoyes, negociación y protección y asistencia a refugiados y personas desplazadas. Esas nuevas tácticas fueron empleadas en, al menos, nueve operaciones, entre las que destacan las realizadas en Sierra Leona, Guinea-Bissau y en República Centroafricana. El programa fue calificado de exitoso, aunque recibió críticas sobre la falta de equipo, material y armamento adecuado y de capacitación para operaciones de combate en misiones de imposición de la paz bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

GLOBAL PEACE OPERATIONS INITIATIVE (GPOI)

En 2002, el programa de African Contingency Training and Assistance (ACOTA) fue creado como un añadido a su predecesor, el ACRI, en un intento por corregir sus deficiencias. Esto incluyó un esfuerzo específico por solucionar la falta de capacitación para misiones de imposición de la paz de los ejércitos africanos. En esta ocasión, el enfoque se concentró en los mandos militares con el objetivo de que luego lo transmitieran a sus propios subordinados.

Dos años después, complementando el ACOTA, se creó la iniciativa GPOI, que durante cinco años se comprometió a dedicar aproximadamente 550 millones de euros para la capacitación, el equipamiento y apoyo logístico a las fuerzas de aquellos países que estuvieran dispuestos a participar en las operaciones de

mantenimiento de la paz.

US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID)

La agencia del Gobierno federal estadounidense ha trabajado en el campo de ayuda no militar al extranjero desde 1961. Sus inicios estaban basados en el Plan de Marshall para ayudar en la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial. Su área de trabajo se extiende a prácticamente todo el mundo, ofreciendo apoyo económico y para el desarrollo social de instituciones democráticas y humanitarias.

Aunque, en términos absolutos, Estados Unidos es el país que mayor volumen de fondos dedica a la ayuda al desarrollo —en 2006 donó casi 20.000 millones de euros—. Una cantidad que sólo representa el 0,17 por ciento de su PIB, lo que lo sitúa en los puestos de cola del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (España destinó el 0,32). Además, como ocurre en tantos otros casos, también aquí se repiten las críticas sobre la utilización de la ayuda para influir y recompensar alianzas políticas y militares que poco tienen que ver con las necesidades humanitarias. Este problema de instrumentalización de la ayuda al servicio de otros intereses se está agudizando notablemente desde el inicio de la “guerra contra el terror”, en un tono que recuerda a los periodos más intensos de la guerra fría.

AFRICAN GROWTH AND OPPORTUNITY ACT (AGOA)

En 2000, el Congreso estadounidense aprobó esta acta para ayudar económicamente a los países subsaharianos y mejorar las relaciones entre ellos y EE UU. Actualmente, hay 38 países elegibles para participar en esta iniciativa, aunque cada año se analizan los

criterios para la admisión de nuevos beneficiarios y se reevalúan los aplicados a los ya incluidos en este marco en el año anterior. Entre los aspectos más importantes que contempla esta iniciativa están la promoción de los derechos laborales y el reforzamiento de la economía de mercado. En esa línea, los países seleccionados reciben mejores condiciones en cuanto a las posibilidades de exportación de sus productos a EE UU.

Nigeria y Angola son los dos participantes más importantes en términos de volumen de sus exportaciones, principalmente con sus productos energéticos. Sin embargo, el sector agrícola —esencial para otros países que no disponen de esos recursos energéticos— encuentra muchos obstáculos debido a los estrictos criterios sanitarios estadounidenses.

En conjunto con el AGOA, la iniciativa Trade for African Development and Enterprise (TRADE), establecida por el presidente George W. Bush en 2001, aumenta las oportunidades de las empresas africanas para expandir sus opciones comerciales, tanto dentro del continente como internacionalmente, a través de programas directamente implementados a nivel estatal y en el sector privado.

MILLENNIUM CHALLENGE ACCOUNT (MCA)

Esta iniciativa, propuesta en 2004 por la Casa Blanca, pone un gran énfasis en el buen gobierno de países en vías de desarrollo. Bajo este plan, si un país cumple los criterios establecidos dentro de tres categorías de evaluación —buena gobernanza, apuesta por la población y buenos resultados económicos— obtiene el acceso a recursos financieros. La financiación ha crecido desde el medio millón de euros, en 2004, hasta 1.500 millones, en 2007 (aunque el presidente Bush previó en principio una cantidad mucho más

sustancial, el Congreso ha limitado el presupuesto del programa).

Malí es el único país saheliano que hasta ahora ha cumplido con los criterios y que ha sido seleccionado como beneficiario de MCA (en 2006). Hasta 2011, recibirá unos 400 millones de euros en ayuda.

Es en este marco amplio, en el que confluyen diferentes intereses propios de la visión realista de las relaciones internacionales, en el que resulta evidente que no se pueden entender las actividades antiterroristas en la región como algo independiente. No cabe duda de que la preocupación por la amenaza terrorista que proviene de la región es real, pero tampoco hay que subestimar la complejidad de la política exterior de Washington: incluso aunque los principios de su estrategia fueran "puros" (es decir, centrados simplemente en luchar contra al terrorismo), siempre estarán influidos por otras variables burocráticas, financieras, comerciales y políticas. Desde esta perspectiva, es interesante la conclusión del informe del Finish Institute of International Affairs (FIIA), que sostiene que otro factor fundamental que está detrás de las actividades anti y contraterroristas en el Sahel por parte del Pentágono serían las dinámicas burocráticas del mismo Ministerio de Defensa: "Después del 11-S, Rummy (el antiguo secretario de Defensa Rumsfeld) mandó a todos sus comandantes a encontrar a los terroristas. Entonces Wald (general Charles F. 'Chuck', el segundo comandante de EUCOM) fue y encontró algunos en el Sáhara" (Archer y Popovic, 2007: 51).

Como en tantos otros casos, la competencia entre departamentos ministeriales por obtener un peso mayor (fondos y protagonismo político y mediático) frente a los demás termina causando perturbaciones en los procesos de toma de decisiones. En esta misma línea, es curioso que la estadounidense Pan-Sahel Initiative (PSI) haya recibido mucha más atención en su corta vida que la que recibieron las actividades realizadas en el Cuerno de África[33]:

Es asombroso que en la cobertura periodística de la PSI, tanto la de los reporteros que la apoyan como la de los que presentan el programa como un siniestro intento para ocupar el Sahel, se exagera su magnitud y su alcance. […] esto ha ayudado a dotar al general Wald de un alto perfil, gracias entre otras cosas a su propio talento para cultivar a la prensa. Según algunos informadores, los comandantes del equipo contraterrorista basado en Djibouti en el Cuerno de África con 1.400 soldados, que se enfrentan a una amenaza terrorista más significativa, han quedado desconcertados por la atención que se ha dado a la relativamente modesta misión de la PSI (ICG, 2005: 25, n.p. 163).

¿Qué actividades se promueven directa y explícitamente desde el marco de la "guerra contra el terror"? En 2002, como parte de la ampliación de la estrategia antiterrorista en la época posterior al 11-S, EE UU puso en marcha la Pan-Sahel Initiative, bajo el mando de EUCOM, dirigida a cooperar con los gobiernos de Níger, Chad, Mauritania y Malí. Su presupuesto inicial de 6,45 millones de euros era suficiente para empezar programas de fortalecimiento de las fuerzas de seguridad locales, pero demasiado limitado para luchar en este nuevo frente. La PSI terminó su andadura a finales de 2004, aunque sus actividades fueron asumidas sin solución de continuidad como parte de la nueva Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative (TSCTI), con unos 90 millones de euros anuales y con socios como Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Senegal y Nigeria[34].

Siguiendo esa misma vía, el 6 de febrero de 2007, el secretario de Defensa Robert Gates anunció la creación del Unified Combatant Command for Africa (AFRICOM). En julio de ese mismo año, el presidente Bush nombró al general William E. Ward como su primer jefe, y ya en octubre empezó a ser operativo formalmente. En el momento de cerrar estas páginas, AFRICOM sigue teniendo su cuartel general en Stuttgart (Alemania), pero se mantiene la expectativa de que en algún momento próximo se traslade a Etiopía, considerado uno de los aliados más cercanos a Estados Unidos en África. Con este paso, y en combinación con la TSCTI, África y el Sahel, por primera vez en la historia, quedan identificados como una prioridad de la política de seguridad y defensa de Estados Unidos, aunque los recursos dedicados al continente sean todavía

mínimos en comparación con lo que absorben otras regiones del mundo[35].

Es importante recordar que Estados Unidos, como se analizará en el siguiente capítulo, no considera la lucha contra el terrorismo simplemente como una actividad militar; de tal forma que los esfuerzos no se limitan a operaciones militares, a la caza de terroristas o a la reforma de los sistemas de seguridad de los socios regionales. Al contrario, todos los discursos insisten en la necesidad de cambiar los sistemas de gobernanza, e incluso la cultura institucional, que existen dentro de las sociedades susceptibles de fomentar el terrorismo[36]. En este sentido, Washington no tiene reparos en realizar una lectura selectiva —y peligrosa— del concepto de seguridad humana al servicio de su estrategia de dominio, algo que analizaremos en el apartado 3.2.

Así, Estados Unidos, como uno de los protagonistas principales de este libro, es un actor complejo, con una voluntad y una convicción verdaderas sobre la necesidad de luchar contra la amenaza del terrorismo, pero que está limitado, formado y empujado por otros motivos que se mezclan con el miedo al terrorismo, creando así una dinámica difícil de controlar incluso para él mismo. El choque que produce, por un lado, su discurso simplista y sus intervenciones tan agresivas e impactantes y, por otro, la realidad compleja del mundo incrementa significativamente la dificultad de interpretación para cualquier observador neutral.

1.2.3. Gobiernos vecinos: Argelia y otros países de la periferia

Como ya se ha argumentado, el Sahel está ineludiblemente vinculado y condicionado por sus vecinos: al sur por el golfo de Guinea, sus grandes recursos de petróleo y los consiguientes intereses geoestratégicos en juego; al este por la tensión entre Etiopía y sus vecinos y por la anarquía de Somalia; y al noreste por la situación en Darfur. Además, dos de los temas fundamentales que aquí nos preocupan —las pruebas o indicios de una amenaza terrorista en la zona y la situación política regional— también se

ven afectados por los países del Magreb. Analizaremos con más detalle las posturas y los papeles que desempeñan los países de esa periferia dentro del escenario saheliano en el siguiente capítulo, pero cabe destacar ya ahora algunas variables conectadas con esos países que influyen directamente en la percepción de una amenaza en el Sahel.

La conexión entre Argelia y la supuesta amenaza terrorista en países como Malí o Mauritania es obvia: casi todas las actividades "terroristas" de la lista del subapartado 1.1. "Análisis de la situación de (in)seguridad regional" —ya sea el ataque contra turistas franceses o la presencia de Al Qaeda en el África subsahariana— están relacionadas con AQMI. Argelia tiene la historia más larga y violenta de todos los países magrebíes en cuanto al terrorismo y es la fuente que con mayor claridad irradia la violencia no estatal en el norte del continente africano[37].

Al Qaeda del Magreb Islámico suele ser considerado hoy como el principal responsable de la violencia civil en Argelia, pero en realidad no es más que el legado de la crisis iniciada en 1992 —que se saldó con la fragmentación del islamismo político y la emergencia de diversos grupos violentos, así como con el regreso inmediato al autoritarismo político (con las fuerzas armadas como pilar fundamental del poder) y más de 150.000 víctimas mortales—, y que tuvo unas causas todavía no bien entendidas (Roberts, 2003). Analizando el factor argelino en el contexto que aquí se desarrolla, se pueden destacar tres puntos importantes: la debilidad política y social como caldo de cultivo del terrorismo nacional; la naturaleza nacional de grupos como el GIA, el GSPC/AQMI, con pocos vínculos con otros países dentro de la región; y las dificultades a la hora de definir grupos como terroristas en vez de criminales o políticos.

Aunque la violencia desatada en Argelia es un tema delicado y complicado (véase el recuadro 9), algunas de sus características —especialmente la fragilidad política que llevó al estallido de la violencia y la consiguiente intervención extranjera (sobre todo francesa)— son una lección importante en la lucha contra el terrorismo, sea nacional o internacional. Cuando ahora Estados Unidos tiene intereses directos en países con violencia organizada como el Chad o Níger, es casi obligatorio echar un vistazo atrás y

analizar la dificultad y el ambiguo papel que tuvo París en las causas y en la resolución del conflicto argelino, especialmente cuando se insiste tanto en los procesos democráticos y en la neutralidad de las elecciones políticas. En muchos casos, una intervención desde el exterior mina la autoridad y la legitimidad de los gobiernos locales. Y, en esa situación, la propia debilidad de esos sistemas e instituciones nacionales hace aun más peligroso el modo de afrontar la amenaza que representan los grupos armados y posiblemente terroristas que se oponen a esos regímenes. Es tan irónico como obvio que se puede explicar el asesinato de turistas franceses —y el terrorismo regional que afecta directamente a los intereses franceses— a través de un análisis del turbio papel que ha desempeñado Francia en Argelia, a lo largo de toda su historia y más específicamente en la década de los noventa. En definitiva, el hecho de que Argelia parezca ser la principal fuente de la amenaza terrorista regional (o incluso internacional) debe ser una advertencia sobre la importancia que tienen los elementos de legitimidad de las autoridades locales —en vez de los actores internacionales— y su capacidad para garantizar la estabilidad nacional, incluso aunque esto afecte negativamente a los procesos democráticos a corto plazo.

RECUADRO 9

El conflicto civil en Argelia

Cuando, en pleno proceso de liberalización política, el Gobierno argelino permitió por primera vez llevar a cabo elecciones multipartidistas en 1991, se encontró con la desagradable sorpresa de que los resultados de la primera vuelta daban la victoria al islamista Frente Islámico de Salvación (FIS). El ejército se encargó de abortar la segunda vuelta —demostrando, una vez más, que es el poder real en ese país—, lo que llevó inmediatamente a la ilegalización del FIS y al inicio de un conflicto civil que, en su etapa álgida, se alargó más de una década, dejando como saldo hasta

200.000 víctimas mortales.

La atomización y fragmentación del FIS dio como resultado la aparición de diversos grupúsculos —unos más orientados a la lucha política y otros decididamente inclinados a la violencia contra el Estado—, entre los que cabe destacar al Grupo Islámico Armado (GIA). Este grupo comenzó su andadura en 1992, cuando Abdelhak Layada rompió con el Movimiento Islámico Armado (MIA) y declaró la independencia del GIA y su ferviente oposición al Gobierno y al FIS. Muy rápidamente el GIA consiguió un destacado protagonismo gracias tanto a sus tácticas violentas como al hecho de que lograra incorporar —a menudo con intimidación o violencia— a algunos de los líderes y militantes de otros movimientos rebeldes, como por ejemplo del FIS y del Movimiento para un Estado Islámico (MEI).

En 1994, los dos principales movimientos islámicos, MEI y MIA, se unieron con el FIS para formar el Ejército Islámico de Salvación (EIS). Esto dio un fuerte apoyo a las iniciativas del ya entonces ilegalizado FIS, que en ese momento intentaba negociar con el Gobierno. Sin embargo, cuando fracasaron esas negociaciones (dilapidando la potencialidad pacificadora de la Plataforma de Roma, de enero de 1995), la violencia se intensificó de nuevo. Aunque enfocados en el mismo objetivo general (derrotar al Gobierno), el EIS y el GIA se separaron cada vez más en sus tácticas, especialmente por la brutalidad de este último hacia la población civil.

Las elecciones de 1995 —de las que Liamine Zéroual salió investido como presidente— fueron rechazadas especialmente por el GIA, que amenazó de muerte a quienes se atrevieran a acercarse a las urnas. Como respuesta a la violencia generalizada, el Gobierno —apoyado desde el exterior, con Francia en cabeza— formó grupos de autodefensa —conocidos como “Patriotas”— para que ellos mismos se encargaran de defender a los pueblos contra los combatientes. Se sumaron varios errores con esta medida. En primer lugar, porque

suponía la dejación de la principal responsabilidad de un Estado de ostentar el monopolio de la fuerza y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Y, del mismo modo, porque esas nuevas armas en manos de grupos de ciudadanos avivaron aun más el fuego, al añadir violencia privada (revanchas familiares, codicia, bandidismo, etcétera) a la que ya se venía registrando desde principios de 1992.

En 1997, Argelia vivió seguramente sus peores momentos, con un nivel de violencia espeluznante. Quizás fue esta caída en el abismo lo que llevó a un cierto cambio de tendencia, cuando el EIS declaró el alto de fuego en octubre de ese año. Muy poco después, con el ascenso al poder del actual presidente, Abdelaziz Bouteflika, se negoció una amnistía para muchos de los violentos, lo cual disminuyó el derramamiento de sangre a niveles que ya no ponían en cuestión la supervivencia del régimen. Esto no quiere decir que no existan en Argelia amenazas y grupos con potencial violento. El GIA, por ejemplo, en su proceso de creciente debilitamiento y de conflictividad interna —existen alegaciones de que el grupo ha sido infiltrado por las fuerzas de seguridad a lo largo de su existencia—, ha ido languideciendo hasta su práctica desaparición. Sin embargo, la facción salafista que nació del GIA —el GSPC— pronto rellenó este vacío, hasta el punto de haberse convertido hoy —ya travestido en AQMI— en el enemigo público número uno de las autoridades argelinas.

Junto a lo señalado en los párrafos precedentes, hay que destacar que, en relación con Argelia y el terrorismo en el Sahel, en muchos sentidos, el terrorismo allí registrado continúa siendo argelino en vez de saheliano o internacional. Tanto los miembros como la estructura de AQMI siguen siendo eminentemente argelinos, aunque con un discurso un poco más regionalizado y con más menciones a la lucha contra el imperialismo occidental (con énfasis especial en Francia, demostrando de nuevo el enfoque prioritariamente argelino). El hecho de que parte de sus miembros o infraestructura parezcan encontrarse en países vecinos se puede explicar mucho más fácilmente si lo entendemos en clave logística. Como ocurre en tantas otras ocasiones, la ubicación de grupos violentos en un

territorio ajeno a su teatro principal de actividad se entiende como el efecto combinado de diferentes factores, entre los que cabe destacar: a) el posible apoyo instrumental, o al menos consentimiento, de regímenes vecinos por alimentar una dinámica de tensión que busca debilitar a quien se considera como competidor o enemigo; b) la consideración de refugio o santuario para los miembros de esos grupos antes o después de llevar a cabo una acción violenta; y c) la falta de control adecuado de ese mismo territorio, que ofrecería las facilidades para el movimiento de personas y el tráfico de mercancías necesarias para cometer las futuras acciones violentas. En definitiva, el que se pueda rastrear la presencia de AQMI en territorio saheliano no debe ser interpretado directamente como un indicio de su decisión por ampliar su radio de acción terrorista a esos países. De momento cabría decir, como mínimo, que aunque lo deseara todavía queda lejos el momento en que pueda tener capacidad operativa, medios y apoyos suficientes para poder poner el Sahel a sus pies. Antes de llegar a dar pábulo a esas elucubraciones, hoy sin demasiado fundamento, conviene recordar, como nos indica la Navaja de Occam, que en igualdad de condiciones la explicación más sencilla es probablemente la correcta.

Por último, y en clara vinculación con el punto anterior, sigue resultando altamente difícil demostrar con nitidez la autoría de ciertas actividades terroristas o, incluso, la existencia real de determinados grupos. Aunque se tiende a obviarlo con excesiva facilidad, AQMI es un grupo con una agenda política que va más allá de sus acciones violentas y que, en su origen, procede de un movimiento que buscaba ocupar un espacio político en un país concreto. El hecho de que ahora se identifique a sí mismo —y que los demás así tiendan a reforzarlo— con el terrorismo internacional (bajo el inefable paraguas de Al Qaeda) no significa que sus objetivos específicos vayan mucho más allá que antes. Ya argumentamos previamente que existen claras ventajas —tanto para Al Qaeda como para este grupo argelino— en ese acercamiento, tanto discursivo como operativo, pero de ahí no se puede concluir que AQMI se haya convertido en el brazo africano de Osama bin Laden y compañía. Dentro de la nebulosa en la que siempre nos movemos al hablar de las interioridades de una organización como Al Qaeda (tan mitificada como desconocida) cabe apuntar la idea de

que, tras los golpes recibidos desde el 11-S, las necesidades de reclutamiento y de financiación hayan llevado a los máximos dirigentes de la hidra terrorista a usar los nuevos canales de contacto con grupos locales para reclutar a nuevos miembros para la organización central[38], lo que acabaría produciendo un debilitamiento de AQMI (Ulph, 2005).

En cualquier caso, está claro que AQMI no es un simple clónico de Al Qaeda. Esta última mantiene como objetivo final la proclamación de un califato universal que restaure la primacía islámica sobre unos territorios que considera usurpados por potencias extranjeras (en connivencia con elites locales corruptas). Desde esa perspectiva, tanto las actividades violentas como las puramente delictivas (conexión con el narcotráfico, por ejemplo) serían instrumentos al servicio de un objetivo ideológico y político sufi- cientemente definido. Por el contrario, grupos como AQMI aparecen como menos estructurados, tanto en su motivación ideológica o su propia naturaleza interna como en su actividad sobre el terreno. Visto de ese modo, es mucho más difícil definir la diferencia entre su lucha política y la pura criminalidad, de tal manera que incluso los actos llamados “terroristas” se convierten más bien en puro bandidismo. El declive del antiguo GSPC como organización políticamente influyente ha ido acompañado de una emergencia de AQMI en la que las actividades criminales se han incrementado notablemente.

Desde la perspectiva del Gobierno de Argel, el posible vínculo entre sus antiguos enemigos nacionales y el terrorismo internacional puede ser visto como una bendición. Por un lado, les permite confiar en una mayor movilización de recursos entre sus aliados internacionales (no sólo políticos, sino también traducido en material militar y en inteligencia). Por otro, les otorga un nuevo espacio de aparente legitimidad, alineados en el lado correcto de la batalla contra esa amenaza global. Además, les confiere un mayor margen de maniobra para imponer su ley y eliminar a sus adversarios. La tentación es muy clara: convertir a los enemigos políticos en meros terroristas puede facilitar que regímenes escasamente legítimos puedan mantenerse en el poder y sirve también para recabar apoyos en pos de su eliminación.

Todo esto puede aplicarse al pie de la letra al Sahel: los actores

locales suelen tener una agenda muy distinta a la política occidental, pero tienen un claro interés en mantener las apariencias de armonización de los objetivos a alcanzar. Además, la ausencia de eficaces servicios de inteligencia propios y la falta de medios de comunicación locales independientes y fuertes, hace que muchas de las actividades emprendidas por esos gobiernos tengan obligatoriamente que confiar en la información que sus socios extranjeros (sean franceses o estadounidenses) decidan transferirles. En esas circunstancias, no puede sorprender que la información no siempre sea la más objetiva, sino que resulte manipulada en beneficio de la fuente.

En lo que respecta a los otros países de la periferia del Sahel, es evidente que los conflictos en Somalia o Sudán tienen un impacto directo en la estabilidad y en la evolución política, económica y social de toda la región. Además, el fracaso del poder centralizado en esos países facilita sobremanera el nacimiento y el crecimiento de grupos (terroristas, rebeldes, bandas criminales…) que, tácticamente, pueden llegar a compartir determinados intereses y que, en definitiva, representan retos que en muchas ocasiones superan las capacidades de gobiernos como los de Chad y Níger. El contrabando entre las distintas fronteras —que está atrayendo cada vez más la atención de EE UU— está, asimismo, afectando a la autoridad centralizada de esos países.

Por su parte, los otros países del norte —Marruecos y Túnez especialmente— parecen estar menos vinculados con los problemas del terrorismo en el Sahel, aunque obviamente tienen sus propios retos a la hora de afrontar amenazas similares: Casablanca ha sido el objetivo de ataques terroristas en 2003 y en 2007, y, en abril de 2002, Túnez fue el lugar del primer ataque terrorista después del 11-S en África. Además, Túnez parece ser una fuente importante de reclutamiento para el islam fundamentalista (Kepel, 2002). En cualquier caso, estos dos países desempeñan un papel importante en la estabilidad regional, y cualquier reto transfronterizo como los que aquí analizamos necesariamente debe incorporar las percepciones de Rabat y Túnez. Quizás no sea sorprendente, por tanto, que ambos sean fuertes aliados de Washington y estén cooperando estrechamente en temas de seguridad y actividades contraterroristas. No se puede decir lo mismo sobre la Libia de

Muammar al Gaddafi (véase el recuadro 10).

La posición de Libia dentro de nuestra historia ha sido más distante, y parece tener más interés desde una perspectiva de la Unión Africana y los intentos de Gaddafi por ocupar un espacio de liderazgo dentro del ámbito africano. Sin embargo, cabe recordar que fue exactamente él quién creó la Failaq al-Islamiyya (Legión Islámica) para invadir el Chad en los años ochenta —promoviendo la mezcla de árabes, tuareg y africanos occidentales en pos de un objetivo común (McGregor, 2005)—, y el que posteriormente usó al Movimiento Chadiano para la Justicia y la Democracia (MJDT) para negociar las condiciones de entrega del terrorista Amari Saifi ("El Para") a las autoridades argelinas (Archer y Popovic, 2007). Su cambio de actitud —iniciado en diciembre de 2003 tras renunciar a su programa de proliferación de armas de destrucción masiva y a su apoyo al terrorismo internacional— le permite hoy gozar de un cierto reconocimiento internacional —confirmado con la visita de la secretaria de Estado estadounidense a Trípoli en septiembre de 2008—, de una cierta legitimidad entre los grupos locales y de una notoria flexibilidad en su política, fuera del alcance de los otros gobiernos de la zona.

RECUADRO 10

Libia: un ejercicio en diplomacia preventiva

Libia ha experimentado cambios radicales en sus relaciones con el mundo exterior, y con Occidente en especial. Mientras que en los años ochenta arrastraba una pésima imagen como proliferador de armas de destrucción masiva y promotor del terrorismo internacional, durante la primera década del siglo XXI parece haber conseguido una renovada aceptación por parte de sus antiguos enemigos, tanto en Washington y Londres como en Roma o en París. Parece claro a estas alturas que entre las características que mejor definen a Muammar al Gaddafi destaca su capacidad de

supervivencia política y de lectura de los tiempos que le están tocando vivir. Así, una vez agotada su trayectoria como líder panarabista (ahora es su vertiente africanista la que cuida con mayor esmero), ha entendido que, tras el 11-S, era tiempo de mudanza.

Aprovechando las necesidades de EE UU y sus aliados en la “guerra contra el terror”, Gaddafi se apresuró a presentarse como un aliado contra los “perros rabiosos islamistas” (como normalmente se refiere a sus opositores internos más recalcitrantes). En esa línea no tuvo reparos en poner fin a su programa de armas de destrucción masiva, en pagar por las víctimas de los atentados aéreos que había promovido y hasta en utilizar sus buenos oficios como mediador en algunas crisis internacionales.

Recordemos que hablamos de un país que disfruta de un considerable nivel de bienestar, relativamente alto en términos africanos (Libia mantiene el segundo puesto africano en el índice de bienestar humano y en términos de renta per cápita, unos 10.000 euros en 2007), mientras que su población tiene la esperanza de vida más alta del continente. Con una situación interna controlada en gran medida, el régimen de la Yamahiriya se embarcó en una senda internacionalista que le granjeó las antipatías de muchos gobiernos occidentales. La culminación de este proceso se vivió en abril de 1986, cuando EE UU respondió a lo que entendía como una vocación terrorista de Trípoli materializada en actos como el atentado realizado ese mismo mes en una discoteca en Berlín. Al bombardeo estadounidense de Trípoli y Bengasi —en el que murió la hija adoptiva de Gaddafi— siguieron otros atentados, ya en 1988, contra el vuelo 103 de Pan Am sobre Lockerbie (causando 259 víctimas mortales), y en 1989 contra el vuelo 772 de UTA en el desierto de Níger (en el que murieron 170 personas).

La reacción de la comunidad internacional fue el aislamiento político y económico al régimen de Trípoli durante toda la década

siguiente. Sólo después del inicio de la “guerra contra el terror” se abrió una ventana por la que Gaddafi pudo volver a entrar en el escenario internacional. Con los intereses de EE UU y la UE claramente centrados en Afganistán, Irak e Irán, Libia se presentó como un ex rebelde reformado, disponible para asumir sus responsabilidades. Fue entonces, en diciembre de 2003, cuando Gaddafi mostró su voluntad de renuncia a sus programas de armas de destrucción masiva, creando un espacio de tranquilidad para Occidente en una región que suscitaba crecientes preocupaciones.

Además, incluso su reputación como rebelde ayudó a mantener buenas relaciones con grupos y países contrarios a la agenda de Washington, lo cual era otra razón que explicaba el acercamiento entre los dos antiguos enemigos. En paralelo, y sobre la base de una posición fuerte y atractiva (ayudada por las importantes reservas petrolíferas ubicadas en territorio libio), Trípoli empezó a desplegar iniciativas hacia el continente africano, en su pretensión por alcanzar una posición de liderazgo en la Unión Africana y en otras dinámicas transregionales.

El éxito de esta empresa se ha visto culminado recientemente, en 2006, cuando EE UU borró a Libia de su lista de Estados promotores del terrorismo. Incluso, ya en 2007, el país fue elegido como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, función que desempeña desde enero de 2008. Parece, en definitiva, que Gaddafi disfruta de su nuevo papel de líder regional —sin que ya nadie cuestione ni la naturaleza de su poder ni el carácter de su régimen—, como resultado del pragmatismo que caracteriza a las relaciones internacionales.

2. CAUSAS ESTRUCTURALES

Si existe una verdadera e inminente amenaza de terrorismo internacional en el Sahel es poco probable que una respuesta ubicada dentro del marco de la "guerra contra el terror" sea adecuada y suficiente para afrontarla. El gran énfasis que se pone en luchar contra los síntomas (posibles grupos armados, discursos conspirativos contra Occidente o existencia de supuestas redes terroristas transnacionales) más que contra las causas —que alimentan en todo caso esa variante violenta y que hacen referencia a problemas étnicos (que se tratarán en el capítulo siguiente) o religiosos, falta de instituciones gubernamentales legítimas o respetadas, desigualdades escandalosas en términos de distribución de la riqueza, situaciones de exclusión insostenibles…— provoca que, en muchos casos, los medios utilizados sean contraproducentes a largo plazo. Además, no bastan por sí solos para cambiar la naturaleza de una amenaza tan fluida y difícil de aprehender como es el terrorismo. Obviamente, desde un punto de vista escéptico, se puede argumentar que ésta es exactamente la idea que está detrás de la política contraterrorista en el Sahel: crear una dinámica que esconda la intención de desarrollar otras actividades y de defender otros intereses, todo ello bajo el lema de la "guerra contra el terror".

Aparte de la ineficacia de luchar únicamente contra los posibles síntomas y efectos más visibles de esa amenaza, también hay que recordar que muchas de sus causas estructurales están relacionadas con los intereses de los otros actores involucrados, tanto desde una perspectiva económica o cultural como, incluso, religiosa. En este sentido, si hablamos de causas y síntomas, no nos referimos simplemente a la existencia del terrorismo, sino también a la presencia de actores que trabajan dentro de este marco pero que, probablemente, tienen otra agenda paralela.

En cualquier caso, para quienes estamos interesados en ir un poco

más allá de los titulares de prensa o de los discursos de algunos líderes gubernamentales, parece obligado explorar este terreno atendiendo a lo que, aunque sea menos visible en apariencia, explica en muchas ocasiones el substrato que alimenta los procesos belígenos hasta conducirlos a su estallido violento, sea en términos clásicos (guerras) o en su variante terrorista. Es preciso, por tanto, detenerse, además de en las causas económicas y políticas, en las sociales, históricas y religiosas que confluyen en esta región, conscientes de que también éstas juegan un importante papel en las dinámicas que estamos examinando en estas páginas.

2.1. CAUSAS SOCIALES

Desde la independencia, que para muchos países africanos se produjo en el inicio de la década de los sesenta, la vida para gran parte de la población africana ha sido casi exclusivamente una difícil lucha por la supervivencia, enfrentada a una dura realidad heredada de las décadas de colonialismo europeo y a unos gobernantes escasamente sensibles a sus propias necesidades. Así, cuando consiguieron su independencia —en la región del Sahel, sobre todo de los franceses— la infraestructura institucional y económica de esos nuevos Estados, debilitada tras años de dependencia y explotación al servicio de la metrópoli parisina, era la primera que necesitaba ser reforzada. Desafortunadamente, en muchos casos, los nuevos líderes, anclados en un poder que les otorgaba evidentes privilegios, prefirieron apostar por la defensa de sus propios intereses corporativos y por la consolidación de su permanencia a toda costa en el poder, contando además con apoyos externos que no cuestionaban un estado de clara desigualdad que derivaba en una desestabilización a largo plazo. En la mayoría de los casos esa primera generación de gobernantes autóctonos fracasó rotundamente en todos los frentes, agravando aun más una situación de inestabilidad que ha contribuido a alimentar procesos que, en no pocas ocasiones, han desembocado en episodios de violencia.

Por otro lado, siendo una región predominantemente musulmana, es fácil imaginar que —en un contexto global en el que asistimos a la emergencia de un islam político en casi todo el ámbito musulmán— el Sahel atraiga la atención de grupos radicales que buscan ampliar su radio de acción, bien para obtener fondos con los que financiar sus actividades, bien para captar nuevos adeptos que les faciliten la consecución de sus objetivos. Por eso mismo, tampoco puede extrañar que Washington sienta la tentación de dirigir sus ojos hacia el área dentro del marco de la “guerra contra el terror”. Aunque tanto unos como otros están entrando en esta zona para llevar a cabo sus agendas, ninguno de ellos tiene reparos en

justificar su presencia como algo motivado fundamentalmente por la búsqueda del bienestar (y hasta la felicidad) de sus habitantes.

Aunque pudiera parecer un asunto ajeno a lo que aquí se estudia, interesa destacar que tampoco las condiciones climáticas han sido favorables para impulsar un desarrollo global en la región, para asentar a la población en sus áreas originarias de referencia y para ofrecer expectativas de un futuro digno a sus habitantes. La mayoría de los países del Sahel han sufrido graves sequías, que han reducido sus oportunidades de desarrollo agrícola, cuando un alto porcentaje de la población activa (mal)vive de esta actividad, condenándolas en definitiva a mayores niveles de pobreza e incluso a recurrentes hambrunas (apenas paliadas por la ayuda internacional). A esto hay que añadir que la explotación de sus recursos naturales, tanto para cubrir sus propias necesidades como para el comercio exterior, sumado al diseño de políticas inadecuadas y a la mala gestión gubernamental, han incrementado los efectos perniciosos para una gran parte de los habitantes de la zona.

Otro tema siempre sensible en estas latitudes es el de la posición de las mujeres en la vida nacional. La participación femenina en las estructuras políticas formales en el Sahel es muy baja, como ocurre demasiadas veces en África (con algunas excepciones notables como Ruanda o Eritrea). El número de parlamentarias oscila entre el 1 por ciento (en Níger) y el 10 por ciento (en Malí). El ambiente patriarcal suele bloquear el acceso de las mujeres a las estructuras formales de la sociedad, empezando ya con la educación. Aunque hay que destacar que existe una mejora notable en términos de creciente igualdad de acceso en los niveles de educación básica, todavía quedan brechas significativas en algunos países. Por ejemplo, en Chad hay 52 niñas por cada 100 niños que reciben educación primaria y secundaria, mientras que en Mauritania la proporción llega a las 92 niñas por cada 100 niños (según World Bank Development Goals Data, 2002).

Ese desequilibrio global se refleja asimismo en la esfera económica, aunque, como ocurre en otros ámbitos, la realidad no siempre se corresponde con las cifras oficiales de cada uno de estos países. En las economías de la región las actividades informales son las predominantes (un caso extremo es Níger, en el que, en 1995, sólo

había 70.000 trabajadores asalariados —de los cuales el 60 por ciento formaban parte del sector público— en una población total de unos 10 millones, según el CIA World Factbook). En esas condiciones, aunque la presencia de las mujeres no se refleje en las estadísticas oficiales, es un hecho incuestionable que constituye un elemento principal en la vida económica del Sahel. Basta señalar que gran parte de las actividades ligadas a la agricultura, a las manufacturas textiles o a tantas otras de mera subsistencia dependen sobre todo del esfuerzo diario de las mujeres sahelianas.

Por lo que respecta a su posición en la estructura social y familiar, en unos países con una pirámide de población caracterizada por su acusada juventud, las mujeres ocupan un espacio determinante en el desarrollo de las futuras generaciones. En relación con el terrorismo internacional, la literatura sobre el tema suele centrarse mucho en la psicología de unos jóvenes con pocas expectativas de poder llevar una vida digna, insistiendo en su alta vulnerabilidad a dejarse atrapar en las redes del radicalismo o del terrorismo. Especialmente en relación con esas preocupaciones, la posición de las mujeres —como madres, abuelas, esposas o familiares en diferente grado— es primordial. Cabe calificar de fracaso el hecho de que, hasta hora, los enfoques relacionados con la seguridad internacional ignoran prácticamente por completo el tema de género y el impacto positivo que podrían tener las mujeres dentro del círculo familiar para abortar la deriva desestabilizadora de quienes se pudieran ver tentados por opciones violentas.

2.2. CAUSAS HISTÓRICAS

Una de las claves para entender la situación actual viene dada por la importancia de las rutas comerciales en la región, especialmente hacia el norte de África e incluso Europa. Las actividades estadounidenses ahora mismo están centradas en controlar las fronteras y combatir los comercios ilícitos en la zona. Para la UE gran parte de su preocupación deriva de la banana theory de Jeremy Keenan[39], que facilitaría a los grupos terroristas que se mueven por esas latitudes un fácil acceso a sus objetivos en territorio europeo. Para ahondar en estas supuestas realidades conviene echar un vistazo atrás en la historia para hacernos un dibujo mejor perfilado del proceso y de su realidad presente.

Ubicado en la frontera sur del Sáhara, históricamente el Sahel ha sido el centro comercial por el que han pasado las rutas que conectaban el mar Mediterráneo con el África subsahariana. Produce tristeza comprobar cómo unas condiciones climáticas crecientemente adversas, el proceso de modernización y los avances tecnológicos, junto con la sed del hombre por conseguir riquezas a cualquier precio, pueden degradar hasta tal punto una zona originalmente bien dotada en términos ecológicos y medioambientales y con un gran potencial comercial, hasta convertirla en una de las regiones más pobres y deterioradas del mundo. Obviamente, esto no se produjo de un día para otro. Se necesitaron siglos para ello, pero parece claro que los cambios más impactantes han sucedido en el siglo XX, durante el periodo de la colonización y los años de nueva independencia. Ya antes de la colonización el Sahel había perdido gran parte de su poder y prestigio; pero, aun así, no había borrado totalmente las huellas de su esplendoroso pasado histórico. El deterioro llegó a sus niveles más acusados como efecto directo de esa experiencia de dominio europeo, y de la pésima gestión de la mayoría de los gobiernos locales tras la independencia. Fragmentación geográfica, al servicio de los intereses de las potencias colonizadoras; estimulación de las diferencias entre grupos locales, en aplicación del eterno principio

de “divide y vencerás”; despojamiento de las riquezas naturales y apoyo a líderes corruptos e ineficientes han sido, por desgracia, rasgos evidentes del modelo aplicado en la zona.

Durante gran parte de su historia, el comercio trans-sahariano fue el punto fuerte de toda la región y la base fundamental de desarrollo de sus habitantes. Hoy en día, esas mismas rutas, que antiguamente fueron vistas como símbolos de bienestar y renombre, son los caminos que con frecuencia utilizan los contrabandistas y los grupos criminales.

Las muestras de arte (pinturas en la piedra) más antiguas encontradas en la zona datan del año 3500 a. C. En ellas se demuestra que la región tuvo una inmensa riqueza en vegetación y animales, antes de que la expansión del desierto y las frecuentes sequías hayan cambiado su fisonomía, caracterizada ahora por el calor y la aridez propios del Sáhara. Poco se conoce sobre la historia antigua de estos parajes, ya que no existe documentación escrita y sólo nos quedan algunos indicios en los objetos o anotaciones de los extranjeros que pasaban por ellos, ensamblando un dibujo fracturado en el que quedan muchos huecos por llenar. En el mundo occidental es una opinión extendida que la región no tuvo mucha influencia ni importancia intelectual en su entorno. En todo caso, y siendo conscientes de que la historia siempre es escrita y contada por los ganadores (los europeos en esta ocasión), la tradición oral de estos pueblos sigue haciendo referencia a pasadas glorias que nos permiten comprender al menos que no se trata de un territorio y de unos pueblos sin historia, sin cultura y sin posibilidades de construir su propio futuro.

Aunque nuestros conocimientos sobre la historia de Sahel son más completos desde el sigo VIII, cuando el islam llegó a esta parte del continente, hay pruebas que muestran que la región ya tuvo contacto con las culturas del Mediterráneo aproximadamente mil años antes. Dada su evidente dificultad, es necesario concluir que el tránsito desde el sur del Sáhara hacia las costas mediterráneas no es un camino de rosas y, por tanto, cabe imaginar que no fue excesivamente frecuentado, aunque sí hubiera algunos que se atrevieran a recorrerlo. Las rutas comerciales que conectaban el Sahel con las culturas mediterráneas eran el corazón y la gloria de

la región. Las caravanas viajaban miles de kilómetros con centenares de camellos para intercambiar las riquezas de África occidental con las del área mediterránea, centrándose principalmente en la compraventa de oro, sal y esclavos. Si bien durante el imperio romano el movimiento no había sido muy significativo —porque los romanos recibían el oro o los esclavos de Oriente Medio—, con la expansión islámica hacia el norte y oeste de África y el sur de Europa, el oro y los esclavos provinieron en mucha mayor medida de las regiones sahelianas.

La importancia de esas rutas terrestres a través del Sáhara era evidente, frente a los inconvenientes aun mayores que suponían las marítimas, escasamente conocidas y, por tanto, más peligrosas en principio. Entre las diferentes opciones que había para moverse por el desierto, destacaban dos rutas preferentes: la primera, por el oeste del Sáhara, cruzando Marruecos y llegando al río Níger en Malí o Níger; la segunda, desde Túnez para llegar a la zona del Lago de Chad. Los nómadas de la tribu bereber fueron los principales usuarios de esas rutas, que disfrutaban relativamente (en comparación con otras alternativas) de agradables condiciones en el desierto, con los oasis que aseguraban acceso al agua y la seguridad de un terreno familiar generación tras generación.

El control de esas rutas era fundamental en la dinámica de competencia entre los diferentes poderes en juego dentro del Sahel. Durante la época del imperio de Ghana, localizado en lo que ahora forma parte del sur de Mauritania, empezó la expansión musulmana en la región (entre los siglos VII y VIII), coincidiendo con el crecimiento de la importancia del oro como valor comercial. Dado que el Magreb no posee minas de este recurso tan deseado, el Sahel experimentó un auge en su posición económica en relación con el mundo árabe. La primera época verdaderamente dorada para la región se registró en el siglo X, cuando se incrementaron aun más las necesidades de oro para pagar las campañas militares que lanzaba el califato fatimí. Más tarde, en el siglo XI, los almorávides reforzaron esa apetencia por el oro para financiar sus batallas contra la España cristiana. Al igual que ocurría hasta hace bien poco con el dólar estadounidense, moneda dominante para el comercio internacional de nuestros días, el dinar dorado de aquella época tenía el mismo papel e importancia en el ámbito

mediterráneo.

En esta época el islam comenzaba a asentarse en los países del Sahel, medido tanto en volumen de nuevos conversos como en presencia y protagonismo en el terreno comercial o en puras campañas militares de expansión y control de nuevos territorios. En su versión más pacífica —que no debe hacernos olvidar que la espada también fue una manera directa de propagar la fe del islam y de adquirir mayor poder terrenal para sus promotores— las largas rutas por el desierto obligaban a los comerciantes a detenerse y pasar etapas más o menos prolongadas en las ciudades, pueblos u oasis por los que transitaban. Hasta que regresaban a sus tierras de origen, convivían con los moradores locales en un proceso de intercambio de visiones, creencias y prácticas que acabaron permeando a esas comunidades locales del pensamiento de quienes, en aquellos momentos, experimentaban el apogeo de su expansión imperial.

La actividad comercial siguió a un ritmo constante durante el imperio de Malí que controlaba la región hasta que el imperio Songhay empezó, durante el siglo XV, a ocupar una posición dominante. La influencia de este imperio se extendió desde su centro, en Gao, hasta Camerún y la mayor parte del Magreb, con acceso al océano en Senegal. Esa expansión lo convirtió en el poder territorial más grande en toda la historia de África. Durante esta época el comercio trans-sahariano prosperó, con Tombuctú como su centro económico y cultural, lo cual confirió a esa ciudad renombre mundial. Por su parte, las principales mercancías siguieron siendo la sal, el oro y los esclavos[40].

Con el tiempo, el poder económico de esas rutas disminuyó, lo que provocó el consiguiente debilitamiento de la posición estratégica del Sahel. Un factor importante en este declive fueron los viajes marítimos de los portugueses hacia el África occidental. Con este modo de transporte, las rutas trans-saharianas perdieron influencia, ya que no podían competir eficazmente con la alternativa portuguesa y, además, las nuevas rutas trasatlánticas pronto destacaron como nuevas vías de suministros de esos metales preciosos. Antes del descubrimiento de esas fuentes en América Latina, África occidental proveía dos tercios del oro demandado por

el norte de África y Europa. Esto no quiere decir que el comercio por las rutas trans-saharianas desapareciera por completo, pero dejaron de tener el esplendor de antaño. El fin de este periodo glorioso de la región saheliana se puede certificar definitivamente con la invasión marroquí de 1591. La batalla de Tondibi y los ataques contra Tombuctú y Gao, en los que las fuerzas marroquíes destruyeron esos centros mercantiles, acabaron con el imperio.

Por si esto no fuera suficiente, el golpe final que acabó con esa época tan próspera para el Sahel fue la llegada de los colonizadores franceses. La costa atlántica saheliana ya se había convertido en el núcleo principal de sus actividades comerciales antes de la mitad del siglo XIX, lo que les facilitó enormemente la creación en sus orillas de una base fija desde la que llevar a cabo su posterior expansión colonial. Decisivos fueron los años 1884 y 1885 —un periodo muy significativo tanto para el Sahel como para el resto de África— cuando, en la Conferencia de Berlín, las potencias europeas decidieron sobre el destino del continente, y Francia recibió su carta blanca para disponer de la zona subsahariana[41]. Ese periodo de colonización vino con lo bueno y lo malo vestido de la misma manera: la llegada de los europeos dio fruto a nuevos conceptos e iniciativas como, por ejemplo, la construcción de la infraestructura ferroviaria desde la costa hacia el interior del continente. Sin embargo, esas inversiones no tenían como objetivo principal mejorar la situación de la población local, sino facilitar el transporte militar y de productos mercantiles, todo ello al servicio de los intereses de la metrópoli francesa. Estos movimientos acabaron definitivamente con la importancia de las rutas por el desierto y, en paralelo, con la vinculación de los pueblos indígenas con el comercio trans-regional. Todo ello sin olvidar que las nuevas dinámicas (sociales, políticas y económicas) traídas desde Europa chocaban en no poca medida con las costumbres locales.

Con el desarrollo de nuevas instituciones gubernamentales y educativas por parte de los colonizadores europeos, los pilares de la larga historia de esa zona fueron debilitados y su evolución social fue paulatinamente minada. La riqueza cultural de la zona —en parte establecida por la influencia musulmana y su fundación de la Universidad de Sankore[42], la primera en África occidental— fue en gran medida ignorada por los colonizadores. Además, ya antes

de la llegada del islam es ampliamente reconocido que la región tenía su propio sistema de urbanización y un funcionamiento estatal suficientemente eficaz. No obstante, la ideología y la política europea de dominio no dejaron espacio para mantener esos conocimientos ya existentes, sino que apostaron decididamente por su sustitución, fuera en nombre de un supuesto despotismo ilustrado o de la simple aplicación de la ley del más fuerte.

El autor polaco Ryszard Kapuscinski, que dedicó una gran parte de su vida a la exploración de las culturas africanas, ilustró de manera muy precisa los diferentes aspectos de la colonización del continente. Según él, los territorios británicos reflejaban el carácter prototípico inglés, caracterizado por un cierto distanciamiento en las relaciones personales y por una innegable arrogancia cultural. En sus colonias existía una alta segregación. Tanto entre los colonizadores y los africanos como entre los diferentes colectivos de colonos europeos se mantenía una distancia prácticamente insalvable (las otras nacionalidades no tenían acceso a los mismos servicios públicos, ni a los mismos casinos o ni siquiera tampoco a los mismos aseos). Una de las razones principales que explica esta separación era el carácter aristocrático de la política colonizadora de Londres. La política portuguesa, por su parte, era menos rígida en términos de integración, dado que sus enviados establecían su residencia permanente en Angola o Mozambique y buscaban deliberadamente un alto nivel de interacción con la población local. Además, como resultado de una política de Lisboa que trataba de deshacerse de quienes consideraba por definición como problemáticos y potencialmente rebeldes, esos colonos solían ser de extracción social baja, ilusionados por hacerse con supuestas riquezas y por mejorar sus expectativas de vida en la aventura colonizadora. Por último, y siguiendo a Kapuscinski, la mentalidad de los colonizadores franceses se puede situar entre la inglesa y la portuguesa, traducida en una relativa tolerancia hacia la población autóctona, aunque con una clara exigencia de adaptación por parte de los africanos a los esquemas de la metrópoli. Así, exigían que aceptaran la cultura francesa en su totalidad, dando a entender que aquellos que hubieran sido educados en el sistema francés podrían encontrar la puerta más abierta a los círculos europeos.

Por parte de los franceses, había claras diferencias también en

priorizar entre las distintas colonias en el Sahel. El Chad, por ejemplo, que en su antigüedad había sido parte del imperio Kanem-Bornu entre los siglos XIII y XVIII, y que en aquel tiempo formaba parte de las rutas comerciales a través del Sáhara, había perdido gran parte de su importancia cuando los franceses llegaron a la zona. En consecuencia, fue considerado como una fuente de mano de obra barata y de producción de algodón, con poco interés estratégico. Por expresa falta de voluntad de París no hubo una apuesta significativa por modernizar el país o por atender a sus necesidades educativas.

Con Mauritania ocurrió lo contrario. Este país corrió otra suerte (o perdición, dependiendo desde qué punto de vista se analice). Históricamente el norte del país estaba poblado por los moros musulmanes de origen árabe-bereber, que controlaban la vida política desde las invasiones de los guerreros islámicos del siglo XI. Francia, en sus intentos por reprimir las tribus de moros rebeldes contra su propio dominio, utilizó a los grupos discriminados[43] por esos mismos dirigentes moros, que practicaban religiones locales animistas, para debilitar la influencia musulmana de los primeros y, en definitiva, para imponer su control sobre toda la zona. Los africanos negros que formaban parte de esos grupos, circunstancialmente aliados con París, recibieron una educación francesa, con el idioma y las costumbres francesas, lo cual les ayudó a conseguir puestos administrativos o militares. De ese modo el panorama final mostraba a unos grupos locales favorecidos por Francia —que son los que pasaron a ocupar los puestos más influyentes en la vida política y económica de ese territorio—, a una metrópoli que controlaba la zona sin apenas oposición y a otro grupo discriminado por todos los demás, lo que aseguraba el mantenimiento del conflicto entre las dos etnias locales[44].

Tras su independencia, los países del Sahel, como los del resto del África subsahariana, se vieron confrontados por las dificultades poscoloniales. Entre otros problemas de primera hora, el vacío dejado por los europeos causó una situación de alta tensión entre los distintos aspirantes al poder, como se puede observar todavía en la actualidad en países como Mauritania o Níger. Incluso en los casos en los que hubo una resolución relativamente rápida de esa competencia, no por ello se ha conseguido evitar que el liderazgo

político sea en general débil o decepcionante, además de escasamente democrático. Una evidencia se impone en el terreno político: no hay ningún país saheliano en el que no haya habido, por lo menos, un golpe de Estado, y la mayoría han tenido varios. No es difícil, a partir de esa constatación, coincidir en la afirmación de que las sociedades sahelianas siguen estando hoy en una situación de incertidumbre interna, en la que confluyen los problemas de una independencia mal resuelta, de la permanencia de conflictos intraestatales, del interés creciente de potencias extranjeras por mantener o conseguir su control, de su carácter de campo de batalla entre dinámicas globales opuestas y de los errores de sus elites dominantes. En nada ayuda a facilitar las cosas la creciente brecha existente entre los gobiernos locales y sus poblaciones, de tal modo que las tensiones causadas en esos entornos (como resultado de un ejercicio del poder discriminatorio, excluyente, poco transparente y, en definitiva, deslegitimado a los ojos de amplios colectivos) acaban provocando estallidos de violencia más o menos graves y más condiciones en las que el terrorismo encuentra oportunidad de florecer. Es el cúmulo de estos factores lo que lleva en muchos casos a emplear el término de Estados frágiles para definir a estos países.

Esta debilidad estructural crea obvios problemas no sólo en el interior de estos países, sino también en el marco de la seguridad regional, lo cual nos lleva de nuevo al núcleo de nuestro análisis: la militarización del Sahel como parte de la “guerra contra el terror”. Aunque el instinto natural parece llevar a que algunos actores busquen la seguridad a través de la militarización, la realidad demuestra claramente que este camino suele conducir a una mayor inestabilidad. Hay que recordar que los gobiernos sahelianos no han sido, ni son, los mejores promotores de la paz en sus dominios ni de la prosperidad de sus gentes. En lugar de gestionar los asuntos públicos en nombre de toda la población, suelen tomar partido a favor de alguno de los grupos sociales. Por tanto, armar a estos actores estatales como método de pacificación y de garantía de seguridad sólo lleva a impulsar dinámicas aun más desestabilizadoras, en lugar de ofrecer soluciones. Aunque se tiende a pensar en el Estado como un protector, la evolución política del Sahel nos muestra el peligro de considerar a los gobiernos y a sus fuerzas armadas como un factor benigno.

En resumen, desde una perspectiva histórica, se ve claramente que los extranjeros que han pasado por las tierras del Sahel nunca han buscado el bienestar de la zona a largo plazo. Su deseo de explotación de las riquezas y recursos locales ha sido uno de los factores más evidentes para entender el estado actual de subdesarrollo e inseguridad de la zona. Las rutas trans-saharianas fueron la base principal de la gloria del Sahel y parece irónico que también hayan sido una causa principal de su caída. Hoy en día, las actividades criminales han reestablecido la importancia de estas vías comerciales, aunque con un perfil y un impacto muy distintos al de aquella época dorada. Las que en su día fueron la fuente central de la riqueza imperial, ahora sirven para debilitar la estructura estatal. Aunque en principio están dedicadas al contrabando y al bandidismo, estas actividades abren la puerta a acusaciones interesadas (por parte de gobiernos locales o actores externos) de rebeldía y terrorismo. Interesa recordar que, a pesar de que esas rutas hayan intercambiado su gloria pasada por la infamia presente —utilizadas para todo tipo de tráficos ilícitos—, también siguen conectando a distintas poblaciones aisladas que dependen de ellas para satisfacer sus necesidades básicas —desde los huevos hasta el detergente[45] —. En definitiva, existe un delicado equilibrio entre la necesidad de establecer una situación de seguridad en sentido clásico, a través de la militarización del Sahel, y lo que demanda la seguridad humana, que demanda otro tipo de protección más centrado en las necesidades de bienestar y seguridad de los seres humanos. En este sentido, la política sobre el control de esas rutas comerciales puede verse como un símbolo del conflicto que plantea la defensa de intereses geoestratégicos y los que afectan realmente a la población local del Sahel.

2.3. CAUSAS RELIGIOSAS (INTERNAS Y EXTERNAS)

Interesa recordar que la propagación del islam en el Sahel no fue producto de una conquista inmediata, sino que esa religión se expandió mediante un proceso gradual y multifacético[46]. Como ya se ha mencionado previamente, el islam empezó su expansión en esta zona en el siglo VII, tanto a través de campañas militares como por el comercio que atravesaba las rutas trans-saharianas. Se estima que a finales del siglo XI la mayoría de los habitantes del Sahel ya habían adoptado el islam como su principal seña de identidad religiosa, aunque sea ésta una presunción difícil de validar en la práctica. Hay que tener en cuenta que en aquellos tiempos —en los que no existían todavía límites geográficos bien definidos y muchos menos Estados en el sentido que hoy damos a ese concepto— se asumía automáticamente que, al igual que ocurría en Europa, la religión del pueblo era la de su príncipe. Eso se traducía en que los gobernantes de los imperios locales (Malí, Songhay o Borne), como una muestra más de lealtad y aceptación del dominio musulmán, tendían a proclamarse como fieles creyentes islámicos. Sin embargo, hay sobradas indicaciones de que, en un plano menos político y menos formal, una parte importante de los pobladores sahelianos continuaron manteniendo sus propias creencias locales, fuesen éstas de carácter pagano, animista o simplemente idólatra (Masonen, 1995).

Como ha ocurrido en otros casos, la vía militar ha sido una forma clásica de imposición religiosa, aunque generalmente se reconozca la mayor permisividad con las costumbres y normas locales por parte de los conquistadores árabo-musulmanes en comparación con otros imperios. No de menor importancia fue la vía comercial para la propagación de la nueva fe de Mahoma. En sus frecuentes viajes por estos parajes los comerciantes extranjeros no sólo realizaban una función económica, sino que también actuaban como auténticos mensajeros de noticias y de ideas, entre las que el islam ocupaba un lugar preferente. En sus relaciones con la población local se fue desarrollando un proceso de infiltración de la nueva doctrina

islámica que dio lugar finalmente a la aparición en algunas ciudades de la región de comunidades musulmanes tanto o más notables que las propiamente sahelianas.

Actualmente, todos los países del Sahel son mayoritariamente musulmanes. Esta realidad incontestable puede interpretarse como un Jano bifronte, por cuanto ha sido tanto un elemento unificador como un factor conflictivo. Mientras que facilitó, por un lado, la unificación de una gran parte del continente africano, también contribuyó, por otro, a acelerar o provocar conflictos nuevos a partir de las distintas interpretaciones sobre la versión de la fe que cada grupo pretendía defender como la verdadera e imponer a los demás. Nos referimos en este último caso a un elemento que no puede circunscribirse a la historia saheliana, sino más bien a la del islam en su conjunto, salpicada de frecuentes choques no sólo teológicos, sino incluso violentos, entre los defensores de sus distintas ramas (en una réplica, sin ir más lejos, de lo que en la historia europea identificamos como guerras de religión dentro del orden cristiano).

Desde una perspectiva doctrinal, y en lo que respecta al Sahel, cabe decir que toda la región se integra en la rama suní, mayoritaria en el mundo musulmán. De los cuatro distintos movimientos suníes que existen en el mundo —el Hanafi, el Maleki, el Shafi'i y el Hanbali— la tradición Maleki es la que tiene mayor influencia en esta zona. En paralelo a este rasgo dominante, hay que mencionar también la presencia activa de hermandades adscritas al sufismo. La hermandad más antigua de la zona es la de Qadiriyya, aunque en Mauritania, Malí, Níger y Chad está más extendida la de Tijaniyya. De todas formas, las prácticas islámicas en el Sahel siguen teniendo un carácter marcadamente local, muy influido aún hoy por las tradiciones de África occidental.

La expansión del sufismo fue liderada por personajes como El Ají Umar Tal, miembro de la cofradía Tijaniyya, quien utilizó el poder militar para hacerse con el control de territorios que hoy en día identificamos con Guinea, Senegal y Malí. Al igual que otros, antes y después de él, el principal motor de este proceso de expansión fue la yihad. Se trata de un término controvertido y con un significado no siempre claro, en la medida en que puede entenderse,

simultáneamente, como el esfuerzo personal para conseguir mayores niveles de conocimiento, sabiduría y purificación como creyentes en la fe islámica, pero también como lucha (incluso violenta) contra los infieles. Sea como fuere, y aún hoy asistimos a acalorados debates sobre su verdadero significado tanto dentro del propio mundo musulmán como en Occidente, lo cierto es que la hermandad de Tijaniyya se sirvió de este concepto para ganar mucha influencia en el plano religioso y para conquistar nuevos territorios, aunque nunca pudieron evitar que se siguieran ensanchando las brechas ya existentes entre las distintas facciones musulmanas.

Los colonizadores franceses no fueron ajenos a estas dinámicas de enfrentamiento religioso y las trataron de utilizar en su propio beneficio. Así, se dedicaron a manipular las tensiones entre los diferentes grupos musulmanes —en un nuevo ejemplo de la vigencia del principio de "divide y vencerás"— para diluir el obstáculo que podría representar un islam unificado a su dominio colonial. De igual modo, como un mecanismo más de expansión de su poder y de eliminación de posibles adversarios, utilizaban a los grupos no musulmanes para intentar debilitar a los que se identificaban con esa religión. Tal vez como una reacción a estos ejemplos de manipulación —y con la doble intención de mantener cierta autonomía en sus posiciones políticas o económicas y de establecer y mejorar sus relaciones con los colonizadores—, muchos líderes religiosos locales se preocuparon expresamente de trazar líneas divisorias entre la vida espiritual y las cuestiones seculares. Esto explica que el Sahel sea hoy una de las regiones musulmanas en las que las cuestiones religiosas tienen menos influencia en el ámbito político, mientras que en la vida cotidiana siguen jugando un papel central.

Esta separación ha sido asimismo posible por la mayor tolerancia que caracteriza a la tradición Maleki y, en general, al sufismo en relación con otras corrientes del islam. Sin que esto quiera decir que el panorama religioso saheliano haya sido siempre una balsa de aceite, ajena a las tensiones y hasta a la violencia promovida por diferentes grupos locales, es una evidencia indudable que la llegada de grupos islamistas más fundamentalistas y radicales —como los wahabíes o los de Jama'at al-Tablighi— o de misioneros de

diferentes ramas cristianas están produciendo una creciente tensión social y política. La tradicional tolerancia saheliana en el terreno religioso parece ahora superada por la competencia entre diversos actores, interesados en controlar un espacio que consideran equivocadamente vacío y necesitado de nuevos referentes religiosos[47].

Tanto la corriente wahabí como la de Jama'at al-Tablighi son parte del movimiento salafista, caracterizado por un rigorismo extremo en su interpretación del Corán y por un activismo que algunos interpretan directamente en clave violenta. Sin salirse de la órbita suní, la corriente salafista se adhiere a las enseñanzas originales del profeta Mahoma y utiliza una interpretación literal del Corán como única vía para volver al camino verdadero del islam, que, según ellos, sufre de corrupción y decadencia en otras versiones actuales. Para los wahabíes el sufismo es un símbolo de esta decadencia, ya que lo consideran como esotérico o herético por su culto a los santos y por sus ritos[48]. Aunque el mundo no islámico —especialmente Occidente, en su forma globalizada— es también considerado como un modelo de la decadencia actual, en la práctica son esos otros musulmanes heréticos a los que prioritariamente apunta su ira.

Este movimiento fundamentalista —en el sentido de que pretende volver a las raíces originarias del islam— promueve una versión muy estricta en todos los ámbitos de la vida, tanto individual como colectiva (tanto en el plano social como en el político, económico o de seguridad). Aunque en principio choca con la citada tolerancia religiosa propia del Sahel, su creciente atractivo cabe identificarlo con su llamativo mensaje igualitario para todos los sirvientes de Alá (en unos territorios donde son bien evidentes las discriminaciones y la marginación de unos grupos sobre otros).

En comparación con los wahabíes, la práctica Tablighi (véase el recuadro 5 en el primer capítulo) es aun más inquietante para quienes apuestan por el mantenimiento del actual statu quo saheliano. Tanto su forma de reclutar a nuevos fieles como su perfil comunitario, envuelto todo ello en un secretismo bien palpable, no hace más que incrementar las sospechas sobre sus verdaderos objetivos. El hecho de que en los diferentes países sahelianos haya

muchos grupos marginados o excluidos facilita en principio su actuación, estimulando la movilización de quienes se sienten tradicionalmente maltratados por los grupos más poderosos en cada uno de esos países. Esto no quiere decir, como ya se señaló anteriormente, que descuiden la aproximación a los miembros de las clases sociales más acomodadas, en su intención de contar con mayores y mejores apoyos para llevar a la práctica sus propósitos. Barbara Metcalf entiende el atractivo de esta doctrina de la siguiente manera: "De ese modo, la participación [de cada individuo en la vida del grupo] daba sentido a su vida cotidiana. Es importante entender que la participación en este tipo de movimientos —a menudo explicada como una respuesta al fracaso de las sociedades corruptas, subdesarrolladas o alienadas en las que los propios musulmanes viven— ofrecía de hecho una solución positiva y moderna a pueblos que eran geográfica y socialmente flexibles. En principio, los nuevos adeptos tomaban una decisión sobre su 'estilo de vida'; encontraban una situación de dignidad cultural y optaban por una vida disciplinada de sacrificio; todo ello en el seno de una comunidad moral de mutua aceptación y con un propósito común" (Metcalf, 1995: 16).

Desde 1992, los tablighi alcanzaron una posición especialmente importante en Malí, favorecida por el regreso de inmigrantes de Francia —donde el grupo se conocía como Da'wa— que habían adoptado sus tradiciones en ese país europeo. En una primera fase su presencia se hizo notoria en Bamako, donde construyeron un centro (markaz) que aglutinaba a entre 400 y 2.000 seguidores provenientes de países como Pakistán, Egipto, Chad y otros de Oriente Medio. Sus misiones se expandieron posteriormente a Kidal, la ciudad de los tuareg en la que tuvieron lugar las rebeliones de las décadas de 1960 y 1990. También en esa ciudad maliense han tenido cierto éxito en su estrategia de reclutamiento de líderes locales, como los Ifoghas, que encabezan allí la vida política y social[49]. Lo que se vislumbra, en resumen, es un proceso que alimenta el temor de que sus propósitos vayan más allá del ámbito religioso, para entrar en los más netamente políticos (o incluso terroristas).

Aun sin demasiadas pruebas para dar por concluido el debate sobre la verdadera naturaleza de este movimiento, se ha ido extendiendo

la idea, fomentada por diversos servicios de seguridad occidentales, de que los tablighi deben ser considerados a todos los efectos como una amenaza. De momento todo se reduce a ciertos indicios de que varios de sus adeptos han participado en actos terroristas, con el británico Richard Reid[50], el estadounidense José Padilla[51] y el grupo de jóvenes yemeníes detenidos en EE UU[52] como los casos más mediáticos.

CAPÍTULO 3. RESPUESTAS A LA AMENAZA

¿Cómo se declara la guerra contra un nombre abstracto?… ¿Cómo se derrota al “terrorismo”? Es bien sabido, en círculos filológicos, que es muy difícil derrotar a nombres abstractos.

Terry Jones

1. ACTORES SAHELIANOS

Con la identificación de los actores más relevantes de esta historia, ya podemos encarar el análisis de los intereses, estrategias y actuaciones de cada uno. Aunque el discurso y la existencia de una posible amenaza vienen claramente impuestos desde fuera, los principales protagonistas son, obviamente, los actores locales, tanto en referencia al grado de responsabilidad como al impacto en y de los acontecimientos. Los grupos rebeldes dentro de la región han sido responsables de muchos de los indicios que se manejan como pruebas de la existencia de una amenaza terrorista. Otros actores no gubernamentales —desde empresas a comunidades étnicas— son fundamentales asimismo para confirmar el éxito o fracaso de cualquier estrategia dentro del enfoque de la "guerra contra el terror". Por su parte, los gobiernos del Sahel parecen jugar un doble juego, en el que utilizan —e incluso manipulan— la preocupación sobre el terrorismo internacional para defender sus propias agendas.

1.1. GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos saheliano se encuentran en una situación delicada en toda esta historia, dado su escaso control sobre los acontecimientos relacionados con este tema, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Tienen que equilibrar la presión y las oportunidades externas con sus necesidades internas. Especialmente importante para cualquier Estado es la necesidad de garantizar su autonomía territorial, algo difícil por definición en una región con tan poca tradición de poder centralizado como el Sahel. Con la llegada de otros actores externos con un interés directo en la seguridad nacional de esos países, la situación empeora aun más. El problema derivado de esta situación es que los líderes locales siempre empiezan el juego desde una posición débil. Representan a la región más pobre del mundo, con poca influencia diplomática y peso en la política internacional y, en el escenario nacional, parecen estar sumidos en una lucha eterna por fortalecer su legitimidad y autoridad para gobernar poblaciones diversas, dispersas y a menudo enfrentadas entre sí.

Sin embargo, no todo es negativo desde la perspectiva de estos gobiernos locales: el aumento del interés internacional en la región y, por lo tanto, la creciente oferta de nuevos recursos desde el exterior les abren puertas que hasta ahora estaban cerradas para ellos. El hecho de que en muchos casos falte un vínculo directo con el terrorismo no parece importar mucho: la estrategia de Washington deja mucho margen de maniobra para sus aliados[53]. El reto será aprovecharlo sin perderse en los juegos geoestratégicos de las potencias mundiales, como de hecho ya está ocurriendo con todos los gobiernos de la región que han colaborado en algún momento con EE UU en su “guerra contra el terror”. Como argumenta el analista Robert Tynes: “Generalmente, los gobiernos africanos han cooperado en esta ‘guerra contra el terror’. En un momento u otro, entre 2003 y 2006, cada país del continente ha participado en este esfuerzo. Esto ocurrió en diálogos con funcionarios estadounidenses, en la introducción de leyes

antiterroristas y/o a través de operaciones antiterroristas dentro de sus países (como en el caso de Chad, Malí, Mauritania y Níger)" (Tynes, 2006).

Es bastante improbable que los gobiernos de países como Chad o Malí verdaderamente compartan la preocupación estadounidense sobre el posible terrorismo activo dentro de sus territorios. Ni Al Qaeda ni otros grupos terroristas han declarado ningún interés especial en desestabilizar las sociedades en el Sahel. Incluso si hubiera campos de entrenamiento terroristas dentro de sus fronteras, la verdad es que no serían una fuente de gran ansiedad para las autoridades de N'Djamena o Bamako. Cuando se cuenta con instituciones frágiles para la imposición de la ley; cuando la autoridad gubernamental es continuamente desafiada dentro de su propio territorio por diversos grupos (quizás mejor etiquetados como étnicos o tribales que como terroristas); cuando los países en cuestión están catalogados entre los más pobres y corruptos del mundo; cuando se hace sumamente difícil equilibrar su formal sistema laico con las exigencias de un pujante islam; y cuando la región está salpicada por conflictos armados, parece poco realista que la posible presencia de algunos extremistas sin objetivos nacionales sea una de las principales prioridades para cualquiera de los gobiernos sahelianos.

Entonces, ¿por qué esos gobiernos parecen confirmar el discurso estadounidense e incluso cooperar íntimamente con Washington en esta lucha? En parte esto se puede explicar por el simple hecho de que, en el mundo de hoy, muy pocos países pueden rechazar las demandas de EE UU. Es necesario cooperar con el país más poderoso del planeta[54], aunque sólo sea para que unos países que normalmente son irrelevantes en ese juego puedan sacar mayor provecho en el escenario internacional. Sin embargo, también es cierto que, aparte de esa respuesta casi automática, impuesta por las necesidades de unos gobiernos conscientes de su propia debilidad, los dirigentes sahelianos ven verdaderas oportunidades en esta nueva situación post 11-S.

Hasta ahora, la cooperación con Washington se ha centrado especialmente en la reforma del sector de la seguridad, en la cooperación militar y en el fortalecimiento del control sobre las

fronteras nacionales. Ese tipo de actividades es fundamental para unas autoridades centrales que están inmersas en una lucha continua para imponer su ley y su siempre cuestionada legitimidad sobre sus adversarios internos. Efectivamente, parece que gobiernos como los de Mauritania y Níger usan la inyección de recursos y los nuevos conocimientos de sus fuerzas de seguridad para luchar contra quienes identifican como rivales tradicionales (los tuareg, por ejemplo; véase el recuadro 1), en vez de centrarse en la supuesta amenaza terrorista. Se trata de una evolución muy clara, y no es la primera vez en la historia que la cooperación con actores internacionales se convierte en la práctica en una herramienta útil para derrotar a enemigos de un gobierno local.

RECUADRO 1

Las dificultades étnicas en el Sahel: otro factor a considerar

Uno más de los tradicionales elementos de desconocimiento generalizado sobre la realidad del Sahel es el referido a su composición étnica. Se trata de un territorio con un abanico altamente heterogéneo, caracterizado por una impre- sionante diversidad que traspasa las fronteras nacionales produciendo fracturas que hacen difícil la convivencia en las entidades nacionales impuestas por los antiguos colonizadores. Sin poder entrar en estas páginas en un análisis detallado, baste reseñar que en Chad, por ejemplo, conviven unos 200 grupos étnicos distintos y unos 250 en Nigeria. En Malí, por su parte, se hablan unos cuarenta idiomas dentro de sus fronteras.

Esa diversidad étnica es un tema muy amplio y sensible, especialmente si se enfoca de manera simplista o, todavía peor, desde una perspectiva neocolonial en cuanto a la clasificación de grupos presentes en cada país según rasgos equivocados.

Fundamentar el análisis político y de seguridad del Sahel en la distinción entre distintos grupos generalmente identificados según líneas étnicas podría llevar a la trampa de un Nuevo Barbarismo. Esta línea de pensamiento se basa en la idea —que rápidamente deriva en una nueva forma de racismo— de que los problemas de la convivencia entre esos grupos son el resultado, casi biológico, de la identidad grupal en torno a líneas étnicas claramente definidas, de tal manera que los estallidos de violencia que se producen son exclusivo producto de esas diferencias.

De todas formas, no se puede negar que muchos de los actores sahelianos se identifican a partir de características étnicas y que en determinados casos los gobiernos locales se asocian con uno de ellos, imponiéndose a los demás, en un intento por monopolizar todos los resortes del poder nacional. Por ejemplo, el actual presidente de Chad, Idriss Déby, que forma parte de los zaghawa, tiene un ejército privado integrado solamente por miembros de este grupo. Otros líderes zaghawa, como por ejemplo Minh Minnawi, del Movimiento de Liberación de Sudán, están directamente involucrados en el conflicto de Darfur, lo cual afecta claramente a la política exterior de Chad. La vigente guerra civil en ese país es una consecuencia directa de las tensiones entre los zaghawa y otro grupo étnico, los tama. Por otra parte, los problemas en Mauritania entre los bereberes y la población negra ya han sido mencionados en este texto. Otros ejemplos del mismo tipo son las rebeliones de tuareg en Níger y en Malí, que esencialmente reflejan problemas identitarios entre distintos grupos identificados (por sí mismos) como étnicos.

Sin caer en el error de pensar que antes de la colonización europea de estas tierras sus pobladores vivían en una permanente armonía, es conveniente recordar que la fórmula más generalizada de la descolonización de casi todo el continente consistió en la elección de una elite local, normalmente un grupo étnico, como socio de la antigua potencia colonizadora, excluyendo a los demás de la participación política y económica. Esta discriminatoria apuesta no ha hecho más que enfatizar las diferencias étnicas, utilizadas como

herramientas al servicio de los intereses compartidos de esas pequeñas elites y de sus socios exteriores, interesados todos ellos en hacer valer el viejo principio de “dividir y conquistar”. Otro de los problemas fundamentales que genera esta diferenciación es que, ante la falta de una clara identidad nacional y ante la realidad de unos Estados frágiles en todos los terrenos, la población saheliana suele confiar mucho más en su tribu o grupo social de referencia, lo cual crea un choque de intereses casi inevitable y un reforzamiento de los factores de exclusión de los grupos que no forman parte del aparato estatal.

Los países del Sahel son, en el mejor de los casos, semidemocráticos y están todavía en pleno desarrollo de consolidación de sus instituciones internas. Por lo tanto, cabe hacer explícita la distinción entre los intereses del Estado en sí mismo y los de los gobernantes en posiciones de poder. Aunque siempre existe el peligro de ser considerado un lacayo de potencias extranjeras, tener aliados poderosos y buenas relaciones con inversores u otros actores externos tiende a ser beneficioso para quien ostenta el poder local en un determinado momento. Poco suele importar en ese caso que para el Estado en sí mismo una situación de ese tipo pueda ser problemática a largo plazo. Tanto la pérdida de la soberanía y del control doméstico como el antagonismo que la cooperación con extranjeros causa a menudo entre la población local podrían limitar las futuras posibilidades para imponer la autoridad central por parte del Estado. Este choque entre los intereses individuales de los dirigentes (incluyendo a funcionarios, militares y políticos), a corto plazo, y los del Estado, a largo plazo, suele ser particularmente evidente en países en desarrollo.

Otro elemento destacado de esta ecuación es el creciente interés geoeconómico internacional en la región. Esta nueva dinámica no es sólo una mera oportunidad atractiva para los gobiernos locales, sino también un ejercicio difícil para equilibrar distintos intereses geoestratégicos. Por ejemplo, la estrategia china —que tiene un discurso claramente centrado en el acceso y control de los recursos naturales de la región, con poco interés en cuestiones políticas o sociales— contrasta con la estadounidense. Washington tiende a

vincular sus intereses económicos con su lucha contra el terrorismo, y hasta con su vocación redentora para con los descarriados, lo cual crea una complejidad adicional en la aplicación de sus estrategias. Manejar esa situación, causada por distintos y a menudo contradictorios enfoques de actores externos, lleva a los gobiernos locales a andar continuamente en la cuerda floja.

Para Estados Unidos hablar de cooperación económica equivale automáticamente a referirse a la cooperación en el ámbito de la seguridad, y esto no siempre permite encajar armoniosamente las agendas de Washington con las de los gobiernos locales. Así se explica el ascenso de actores como China dentro del juego. Un actor que trae bolsas de dinero fresco, que refuerzan a la autoridad central, sin querer vincular esa relación con otras demandas es claramente deseable frente a otros que pretenden inmiscuirse en los asuntos internos de cada país, ya sea obligados por su propio discurso ideológico o por su sincera preocupación sobre los derechos humanos o cualquier otro tema. Unos gobiernos locales que buscan sobre todo fortalecer su soberanía y legitimidad obviamente prefieren un enfoque exclusivamente económico, que no les obligue a tener que justificar su comportamiento en la gestión de los asuntos públicos o a tomar en consideración pretensiones foráneas disfrazadas de discurso moral o ético. Visto desde Europa, ésta debería ser una lección importante para orientar sus relaciones con la región. Durante gran parte del siglo XX (¿y del siglo actual?) muchos de los gobiernos europeos han revestido su actuación en el continente africano —en el campo económico, en el de la cooperación, en el político o en el de la seguridad— con una innegable arrogancia cultural que en muy poco ha favorecido el verdadero progreso de la zona.

En claro contraste con ese enfoque, China parece haber conseguido encontrar una línea de aproximación mucho más eficaz para alcanzar sus objetivos. Baste como ejemplo recordar que hay unos diez mil trabajadores chinos en la industria petrolífera de Sudán (acompañados de otros tantos a cargo de la seguridad), al margen de la situación interna en ese país y de las reiteradas condenas internacionales contra el régimen de Omar Hasan Ahmad al-Bashir. En el Sahel, China ocupa sin demasiado esfuerzo un espacio económico considerable, que automáticamente le abre la puerta

hacia ámbitos no económicos, prácticamente vedados para otros. De momento se limita a ofrecer apoyo financiero y técnico para mejorar infraestructuras a cambio del acceso o control directo sobre importantes recursos naturales, todo ello sin mostrar ningún interés en el perfil político o ético de los gobernantes del país local.

A pesar de ello, Occidente todavía sigue teniendo algunas ventajas en la búsqueda de influencia sobre el Sahel. Aparte de la pura realidad geopolítica y de las razones institucionales o de las necesidades económicas, existe una razón adicional que fundamenta la cooperación con Estados Unidos por parte de los gobiernos locales. La necesidad de alianzas internacionales dentro del escenario regional sigue siendo un arma diplomática importante en manos de Washington, París o Londres.

Como ya se ha argumentado antes, el Sahel está salpicado por conflictos violentos y se caracteriza por su inestabilidad estructural. Chad es el ejemplo más obvio (con los problemas provocados desde Sudán), aunque el resto de los países sahelianos se ven igualmente amenazados por peligros tanto desde fuera como dentro de sus fronteras nacionales. En esa situación, parece conveniente para cualquier gobernante local contar con apoyos internacionales que mejoren sus posibilidades de mantener un adecuado nivel de control sobre sus sociedades y sobre sus enemigos externos. En definitiva, parecen confluir en un mismo punto el interés del gobernante local, por mantener su poder a toda costa, y el del actor externo, por estabilizar una región que sirve a sus propósitos y cubre una parte creciente de sus necesidades geoeconómicas.

Esa interconexión entre agendas de seguridad y las de tipo político o económico puede verse también con claridad en el caso de Malí. Es un dato significativo que este país, que de todo el Sahel es el que causa una mayor preocupación en términos de la “guerra contra el terror”, también sea uno de los más democráticos de la región. Washington ha aprobado la concesión de unos 400 millones de euros en ayuda para el desarrollo, como parte del Millennium Challenge Account (véase el recuadro 8 del segundo capítulo) para recompensar lo que se califica como éxito rotundo en sus reformas políticas, sociales y económicas. Igualmente será el único beneficiario saheliano de los nueve que participan en la TSCTI. En

sí mismo no es nada sorprendente que en un país relativamente democrático también emerja una amenaza terrorista y, por lo tanto, nada cabe objetar al apoyo de la comunidad internacional para salvaguardar sus estructuras democráticas. Lo que sí cabe preguntarse es si el comportamiento unidimensional de Beijing (dejando fuera de foco toda referencia a cuestiones políticas) es el más adecuado para el futuro del Sahel y si, al mismo tiempo, ese futuro será más optimista por el hecho de quedar sometido a los esquemas de la estrategia liderada por Washington (militarista, con una doble vara de medida para juzgar los comportamientos de sus socios y poco interesada en luchar contra las causas subyacentes de la violencia).

Conviene no equivocarse y pensar que la democracia es un camino que automáticamente lleva a la desaparición de la amenaza terrorista (España puede ser un buen ejemplo de ello); y esto es aun más cierto en sociedades con tradiciones democráticas relativamente nuevas. Volviendo al caso de Malí, cabe insistir en que el problema no es, por supuesto, su mayor nivel de democracia en el marco saheliano, sino su posición geográfica; pero es precisamente su grado de tolerancia y su tipo de sistema político relativamente democrático lo que hace más difícil articular medidas eficaces a corto plazo contra la amenaza terrorista (si lo comparamos con la "ventaja" que tiene para un gobierno netamente autoritario imponer sus deseos sin tener que preocuparse de convencer a otros de la conveniencia de adoptar soluciones de fuerza). Esto ilustra otro de los aspectos inconsistentes de la situación creada por la "guerra contra el terror". Por un lado, en su lucha contra los síntomas (los terroristas actuales), parecería obvio que un gobierno necesita imponer dinámicas autoritarias y no democráticas. Por otro, para afrontar las causas estructurales que alimentan esa violencia, es necesario fomentar sociedades abiertas. Si se pone, como ocurre en el contexto del enfoque militarista de Washington, el énfasis en el corto plazo, existe un claro peligro de empeorar la situación futura del país en cuestión. The Economist destaca esta complejidad que afecta a todas las sociedades democráticas: "Los derechos humanos son parte de lo que significa ser civilizado. Encarcelar a los sospechosos de terrorismo —y por qué no también a potenciales asesinos, violadores y pedófilos— antes de que cometan sus crímenes crearía una sociedad más

segura. Docenas de complots podrían ser evitados y miles de vidas salvadas utilizando las prácticas malsanas que ahora se usan como parte de la lucha contra el terrorismo. Evitar tales prácticas para preservar la libertad podría costar muchas vidas. Sea así. […] Hacerlo así es como luchar contra el terrorismo con una mano atada a tu espalda. Pero así —con una mano atada a su espalda— es precisamente como las democracias deben luchar contra el terrorismo" (The Economist, 2007b).

En resumen, si analizamos la actuación de los gobiernos estrictamente desde la perspectiva de una lucha contra el posible terrorismo, los países que no tienen esos "obstáculos" (propios de una sociedad abierta o democrática) parecerían ser más eficaces a corto plazo en evitar el surgimiento de dicha amenaza. Además, los países democráticos suelen ser más reacios a enfocar de modo autoritario y militarista su lucha contra quienes, en cualquier caso, reconocen como un enemigo a batir, y a cooperar incondicionalmente con quienes optan por esa vía de respuesta. Por otra parte, entienden sobradamente que en las sociedades democráticas la percepción de ser un gobierno con amos extranjeros no suele llevar al éxito en las urnas. Los regímenes dictatoriales, por el contrario, no tienen la necesidad directa de justificar sus contactos internacionales y, por lo tanto, disponen de un mayor margen de maniobra en sus actuaciones domésticas.

En este sentido, gobiernos como los de Chad y Níger aparecen como fieles cumplidores desde la perspectiva de la "guerra contra el terror". Sin embargo, a largo plazo, esa manera de actuar puede ser precisamente la que acabe derivando en la emergencia de un problema terrorista de alto nivel, alimentado por la actual inestabilidad social y la aplicación de esos métodos de lucha en la que terminan confundiéndose los opositores al régimen con los supuestos terroristas. Quizás se puede decir que el aliado perfecto desde una perspectiva extranjera miope sería un país estable pero bajo el control de un régimen dictatorial, que es fuerte en clave interna pero débil en el ámbito internacional. Entendiendo eso, parece cada vez más surrealista el argumento contraterrorista que se usó en 2003 para justificar la guerra contra Saddam Husein.

De todas formas, toda la región —incluso Malí— ha mostrado

querer sacar provecho del nuevo interés de Washington. En 2002, por ejemplo, se difundieron rumores sobre un posible atentado inmediato contra la embajada estadounidense en Bamako. Rápidamente, fuentes del Pentágono negaron la existencia de dicha amenaza, sugiriendo que había sido un intento de recibir un mayor apoyo estadounidense por parte de las autoridades malienses (Archer y Popovic, 2007).

A pesar de los beneficios potenciales para los gobiernos saheliano de este tipo de cooperación contraterrorista, las peculiaridades de la región también podrían transformarlos en costes muy elevados. Es normal que cualquier país del mundo esté preocupado por perder cierta soberanía sobre su territorio cuando acepta la colaboración con grandes potencias. Para los países del Sahel, la percepción de ser un títere de EE UU es especialmente problemática. El carácter moderado de su práctica religiosa islámica les otorga una especial atención desde Estados como Pakistán o Arabia Saudí, que identifican a la zona como prioritaria en su esfuerzo permanente de difusión de las versiones más ortodoxas de la fe musulmana. Cabe imaginar que cuanto mayor es el nivel de la cooperación de estos gobiernos con potencias occidentales, más alta es la preocupación entre los principales promotores (y financiadores) de la expansión del islam, que temen perder su influencia en la zona. Además, y como ya se ha apuntado más arriba, existe un riesgo evidente de que esos gobernantes nacionales pierdan legitimidad si se consolida la imagen de que son controlados por actores extranjeros, especialmente cuando éstos son occidentales.

En definitiva, la estrategia de los gobiernos locales no es tanto responder contra la amenaza que parece obsesionar a EE UU, sino utilizar ese interés foráneo en actuar contra un enemigo tan esquivo para cumplir con otros puntos de sus propias agendas. El informe del FIIA de 2007 menciona incluso la posibilidad de que algunos países, como el ya citado Malí o Argelia especialmente, estén manipulando diversos actos violentos para hacerlos pasar por terroristas, en su pretensión de ganar margen de maniobra para eliminar a sus adversarios y de obtener un mayor respaldo occidental en su lucha contra grupos rebeldes. No es difícil pensar que gobiernos como los de Níger, Mauritania y Chad pudieran tener ambiciones y estrategias similares (véase el recuadro 2). El reto

para ellos es cómo encontrar un camino que les permita utilizar las nuevas posibilidades y los recursos disponibles desde el extranjero sin perder la soberanía y la legitimidad interna.

RECUADRO 2

Razones y sinrazones para la cooperación contraterrorista

Los gobiernos en el Sahel tienen múltiples razones para (y muchas en contra de) cooperar con la "guerra contra el terror". Aparte de Malí, los líderes de Chad, Níger y Mauritania (incluso después del golpe de agosto de 2008) parecen decididos a extraer todos los beneficios posibles que la cooperación con los países occidentales puedan otorgarles. Para cada una de las administraciones sahelianas esta voluntad se basa en su propia falta de legitimidad y en la debilidad de las autoridades centrales en relación con sus adversarios domésticos.

Cualquier gobierno en Niamey, por ejemplo, tendrá que afrontar una doble presión desde el Sur (radicalismo islámico proveniente de Nigeria) y del Norte (grupos tuareg que no reconocen a las autoridades centrales). Después de la Segunda Rebelión Tuareg, en 2007 y 2008, la posición de las autoridades políticas del país ha empeorado todavía más. Sin embargo, la combinación del islamismo radical y de los problemas con esos grupos rebeldes forma una base que, bien utilizada, permite a esos gobernantes reclamar una posición estratégica dentro de la "guerra contra el terror". Así parece haberlo entendido la administración del presidente Tandja Mamadou. Aunque en 2004 las fuerzas de seguridad nigerinas chocaron con grupos asociados con el argelino GSPC, estos últimos procedían realmente de Chad y Malí y no tenían vínculos probados ni con los tuareg ni con los islamistas nigerianos. No obstante, el Gobierno secular nigerino optó sin

rodeos por presentarlos como una amenaza estructurada en términos regionales, en su intento por resaltar su propia importancia como el mejor socio local en la lucha contra el terrorismo global. Eso le permitió no sólo ganar peso internacional, sino también un mayor margen de maniobra para seguir adelante con su lucha más "tradicional" contra sus opositores y enemigos internos. Por simple aplicación del principio de que "el enemigo de mi enemigo es mi amigo", la participación en la lucha global contra los enemigos de Occidente ha llevado a que grupos anti-gubernamentales en Níger tengan que afrontar no sólo a las fuerzas de seguridad interna, sino que también corran el riesgo de ser clasificados como terroristas y sufrir las consecuencias de ello.

1.1.1. Los gobiernos del Sahel y la legitimidad internacional

Los gobiernos locales del Sahel tienen que equilibrar las ventajas de formar parte del entramado global de la lucha contra el terrorismo (ficticio o real) con los peligros para su propio poder. Entre las ventajas se incluye la posible financiación externa, el apoyo diplomático, las transferencias de conocimientos y equipo militar y la mayor permisividad en la manera de gestionar los asuntos públicos internos. Por lo que respecta a los peligros, los dos principales son los relacionados con la pérdida de legitimidad interna y la inclusión en el listado de objetivos del terrorismo yihadista. Hoy por hoy, parece que en términos generales para el conjunto de los gobiernos de la zona los beneficios superan los costes. Tienden a ver su inclusión en el bando correcto de la "guerra contra el terror" como un elemento muy útil en términos de legitimidad externa (es decir, de aceptación por Occidente), en la medida en que consideran así mejor garantizada su posición de poder en sus respectivos países. Como ha demostrado el caso de Libia (véase el recuadro 10 del segundo capítulo), la comunidad internacional está dispuesta a ignorar o perdonar muchos pecados a partir del momento en que un régimen pase a ser considerado como un aliado. Usando ese mismo mecanismo, es inmediato comprobar cómo varios Estados saheliano utilizan la etiqueta del terrorismo para dotarse de legitimidad internacional, que luego les sirve para

emprender luchas —a menudo brutales— contra grupos rebeldes (no terroristas) u otros enemigos internos.

Para países con tantas carencias esta falta de legitimidad añade más retrasos en sus procesos de desarrollo económico, social y político. Se alimenta así una espiral de subdesarrollo e inestabilidad que crea claros riesgos de inseguridad, tanto para los gobernantes como para la población desasistida y para la región en su conjunto. En esas condiciones, las autoridades sahelianas, conscientes de su fracaso e incapacidad para mejorar el bienestar y la seguridad de sus conciudadanos, sienten la tentación de buscar apoyos externos que les permitan resistir la presión de sus opositores y del conjunto de la ciudadanía. Teniendo en cuenta su propia historia contemporánea, no sorprende el temor de esas elites a los golpes de Estado, lo que las hace muy conscientes de la necesidad de crear vínculos con las grandes potencias internacionales para defenderse mejor contra los peligros domésticos.

Como ya hemos mencionado previamente, en su historia poscolonial el Sahel ha tenido autoridades centrales muy débiles. Las razones derivan tanto de problemas dentro de las respectivas administraciones (especialmente las relaciones entre actores civiles y el estamento militar) como de la exclusión premeditada de grupos étnicos distintos a los que ostentaban el poder en cada momento. En su línea de confundir los intereses del Estado con los del grupo dominante, se recurre con frecuencia a etiquetar a esos grupos como terroristas —como ocurre, por ejemplo, con los kunta (una tribu en el noroeste de Malí)—, convirtiéndolos en una supuesta amenaza para la seguridad estatal, cuando probablemente habría que considerarlos como simples opositores internos contra el régimen vigente.

La situación en Chad es todavía más preocupante, no sólo por lo que significa tener fronteras con Sudán, sino también por sus propios problemas políticos. En ese país, los conflictos entre las autoridades centrales y diversos grupos locales parecen ser el resultado de una neta falta de legitimidad del Gobierno. En 2005 empezó una guerra civil entre las tropas gubernamentales y esos grupos rebeldes. Uno de los motivos que la provocaron fue un cambio de la Constitución que permitió un tercer mandato del

presidente Idriss Déby. Los grupos rebeldes formaron el Front Uni pour le Changement (FUC), acusado por el Gobierno de recibir apoyo de Jartum, mientras también se unieron otros grupos rebeldes de Sudán, como los janjaweed. La reacción internacional ha sido muy limitada, en gran medida por culpa de los intereses occidentales en dejar abierta la puerta hacia la cooperación en temas de seguridad con el régimen de Déby y, por lo tanto, contra el terrorismo[55].

Níger también se encuentra en una situación cada vez más precaria, mientras intenta reclamar una posición relativamente importante dentro de la "guerra contra el terror" (en no poca medida jugando con el peligro que representa su riqueza minera en uranio) para tener más libertad de acción en su lucha contra sus rebeldes domésticos. A principios de 2007 resurgió la rebelión tuareg[56] que ha llevado a paralizar la vida nacional en una gran parte del territorio nigeriano y a minar las posibilidades de que el Gobierno central imponga su autoridad. La violencia estalló tras el incumplimiento de las promesas gubernamentales de dedicar fondos de ayuda a las comunidades locales, y como muestra de la insatisfacción general con el funcionamiento de unas instituciones tan poco democráticas. En particular, la extracción de uranio ha tenido un precio muy alto en términos de deterioro de las condiciones de vida de las comunidades afectadas, que no han obtenido ninguna compensación por el desplazamiento al que se han visto obligadas o por los daños medioambientales causados en esas zonas. Al igual que en Chad, el Gobierno nigeriano ha insistido en su derecho a protegerse contra los rebeldes, alineándose con el discurso y la práctica habitual en el marco de la "guerra contra el terror".

En este mismo listado cabe incluir los problemas provocados por la ubicación de las diferentes comunidades a caballo entre las porosas fronteras de Argelia y varios países sahelianos. Se puede entender la preocupación estadounidense por las actividades de grupos que están fuera del control de las autoridades centrales en esta área. Se trata de colectivos ligados por lazos clánicos, difíciles de infiltrar desde el exterior, dedicados preferentemente al bandidismo como fuente de ingresos y que viven en zonas afectadas no sólo por una inestabilidad tradicional sino, posiblemente, por el terrorismo.

Precisamente esa posición geográfica, en pleno desierto y lejos de núcleos de población relevantes, ha permitido a los tuareg jugar un papel importante en las actividades de contrabando. Como ya mencionamos anteriormente, los comercios ilícitos en la zona parecen cubrir un amplio espectro que va desde las armas a las drogas, pasando por tabaco, personas o variados productos de consumo para abastecer a los mercados locales. La preocupación de que estas vías de tráfico, en un entorno de delincuencia organizada y actividades criminales, puedan facilitar actividades más extremas (como el terrorismo) no puede resultar extraña. De hecho, el crimen organizado y el contrabando son formas conocidas de generación de fondos para Al Qaeda. En todo caso, eso no debe llevar a conclusiones definitivas sobre lo que está ocurriendo en el Sahel y sobre la deriva que puedan tomar los tuareg u otros grupos locales.

Es precisamente en este punto donde mejor se visibiliza la confluencia de intereses entre los gobiernos locales, interesados en alimentar la inquietud de Washington sobre el terrorismo internacional en su propio beneficio, y los del hegemón mundial en su pretensión por aumentar su influencia sobre una zona todavía sin control estratégico. La obsesión estadounidense con las porosas fronteras, el contrabando y el terrorismo es un instrumento importante utilizado por los dirigentes del Sahel para legitimar las intervenciones de sus fuerzas de seguridad en la región (véase el recuadro 3). Es irónico que, aunque esto podría ayudar a esos gobiernos a derrotar a sus enemigos internos, es probable que esas actuaciones también empujen a diferentes grupos excluidos o no deseados por el poder local hacia actitudes antioccidentales, que podrían llegar a materializarse en actos terroristas. Sin ir más lejos, la actuación estadounidense ya ha sido rechazada por varias comunidades tuareg, por ejemplo cuando protestaron por la presencia y las actividades militares norteamericanas en el recién formado Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU (UNWGIP)[57].

RECUADRO 3

Derivas inquietantes de la ‘guerra contra el terror’

La “guerra contra el terror” ha cambiado radicalmente el marco legal tanto a nivel global como en algunos de los países que han adoptado esta referencia en su respuesta a la amenaza común del terrorismo internacional. Y esto ha ocurrido no sólo en el ámbito interno (con reformas legales y judiciales más o menos profundas según los países), sino también en relación con las operaciones externas en las que se implican esos gobiernos, ya sea en la utilización de sus servicios de inteligencia o en el modo en que llevan a cabo actividades militares de diverso tipo. La idea básica que pretenden difundir los defensores de este enfoque es que la naturaleza del terrorismo internacional de hoy (confusa y rupturista con los marcos tradicionales de ejercicio de la violencia) hace que las antiguas estructuras ya no ofrezcan garantías de una defensa eficaz. La necesidad —real o imaginaria— de forzar hasta el extremo las reglas y las conductas en el plano nacional e internacional por parte de algunas potencias occidentales puede volverse en su contra, traducido en una pérdida de credibilidad y de legitimidad ante su propia opinión pública o frente a otros Estados.

En cuanto a las operaciones extranjeras, los gobiernos alineados en esa “guerra” estimulan permanentemente su creatividad para establecer y emplear métodos semilegales, o simplemente ocultos a la vista de la comunidad internacional, para derrotar al enemigo terrorista. La contratación de grupos paramilitares y mercenarios, el apoyo a movimientos ilegales en países extranjeros, la extorsión de gobiernos locales, o simplemente el apoyo a gobiernos escasamente escrupulosos con las leyes, son algunas de las tendencias de los últimos años en cuanto a las intervenciones dentro de la “guerra contra el terror”. Una muestra especialmente llamativa de estas derivas es el incremento de las prácticas de rendition (es decir, la entrega por parte de gobiernos occidentales de sospechosos de terrorismo a países dispuestos a torturarlos o a castigarlos con más fuerza).

Desde una perspectiva nacional, la introducción de nuevas normas —como la infame Patriot Act estadounidense—, que facilitan el trabajo de los servicios de inteligencia por encima de las leyes, es otra de las variantes que los promotores de esa equivocada estrategia emplean para tratar de ajustar la justicia a la nueva realidad, con actividades que van directamente en contra de las normas establecidas durante el siglo XX. Lo mismo cabe decir de leyes como la Foreign Intelligence Surveillance Act (que otorga a la Administración estadounidense nuevos poderes para vigilar a actores extranjeros, dentro y fuera del territorio nacional) y del aumento de fondos para Black Ops (operaciones en las que los ejecutores —militares o de servicios secretos— actúan al margen de todo referente legal). En esa misma línea deben citarse ejemplos tan negativos como la Terrorism Act 2006 del Gobierno británico, muy controvertida por lo que supone de violación de derechos básicos como, por ejemplo, la propuesta de alargar la detención de sospechosos hasta un periodo máximo de 90 días sin necesidad de intervención judicial alguna (aunque luego fue rebajada hasta los 28 días, sigue siendo un periodo excesivamente largo).

2. ACTORES EXTERNOS

Cualquier lista en la que se analicen las respuestas a la amenaza terrorista en el Sahel por parte de los actores externos debe estar encabezada por Estados Unidos. Se trata fundamentalmente de una respuesta militar, aunque también se percibe una creciente tendencia a incorporar temas de desarrollo humano, como parte de dicha estrategia militar (para comprobarlo basta con analizar las actividades de USAID, en paralelo a las de AFRICOM, en relación con la "guerra contra el terror" en la región). En esencia, sea cual sea la actividad desarrollada hoy por Washington en la zona, todo viene contaminado por una visión netamente militarista y obsesivamente centrada en la eliminación de la supuesta amenaza terrorista por métodos clásicos.

Por otro lado, el resto de la comunidad internacional, y especialmente la ONU, la UE, China o la Unión Africana (UA) están menos presentes, lo que se refleja tanto en su menor dedicación al análisis sobre el tema como en lo que respecta a la implementación de estrategias globales de relación con los países sahelianos. En términos generales suelen asumir las preocupaciones de EE UU, pero a menudo sin tomar una posición concreta ni elaborar propuestas que articulen su propia intervención o que planteen posibles alternativas. Mientras que China, por ejemplo, prefiere concentrarse en cuestiones comerciales y de inversión, otros, como Francia, se acercan más a la visión de Washington al poner el énfasis en los aspectos militares. El resto de los principales actores de la comunidad internacional mantiene posiciones menos visibles, con un alto grado de indecisión sobre el rumbo a seguir. La ausencia de una mayor participación puede ser entendida de varias maneras. Por ejemplo, hay un temor extendido a comprometerse en una dinámica de fuerza basada en meras suposiciones sobre la amenaza terrorista. Además, también está claro que cualquier actor que se implique en esta aventura ve reducido su margen de maniobra dentro de las alianzas ocasionales, lideradas

inevitablemente por Washington, que se pongan en marcha contra el terrorismo. Sea como sea, EE UU sigue determinando la agenda y el resto de la comunidad parece limitarse a reaccionar sobre la marcha.

2.1. ESTADOS UNIDOS

El cambio del enfoque estadounidense hacia África en los últimos años en términos de la "guerra contra el terror" significa un nuevo capítulo en la relación entre Washington y este continente. Aunque las prioridades en Irak y Afganistán o la obsesión con Irán no hayan perdido su importancia, la incorporación de África dentro de esta lucha demuestra la naturaleza global del supuesto choque entre islam y Occidente. Los defensores de esta idea de expandir la guerra a todos los rincones del planeta parecen no ser suficientemente conscientes de que su planteamiento no hace más que alimentar el ego de los propios terroristas (que, por otro lado, también creen ser los protagonistas principales de nuestros días) y, al mismo tiempo, aglutinar en un mismo saco amenazas muy distintas, dificultando aun más la adopción de estrategias adecuadas para responder a cada una de ellas. Esta expansión a otros rincones del mundo es, por otra parte, una indicación más de la incapacidad de contener la amenaza en sus justos términos. El enfoque de ganar "las mentes y los corazones" de la población para impedir el paso al pujante y amenazador islam radical se extiende así a la región del Sahel.

La preocupación por el terrorismo en el Sahel ha formado parte de la estrategia estadounidense contraterrorista desde 2002, aunque en ese momento todavía no había ninguna indicación de que grupos potencialmente terroristas operaran realmente en la zona. Hubo que esperar a 2003 para confirmar la existencia de este tipo de actividades, como resultado de la captura de 32 turistas europeos por el grupo argelino GSPC. Sin embargo, ya en 2004, el general Charles F. Wald, entonces comandante de EUCOM, afirmaba que el Sahel era un "pantano de terror infestado de terroristas que hay que drenar" (Keenan, 2007). Este tipo de declaraciones puede ser interpretado de maneras muy diversas. No queda claro si refleja una preocupación verdadera sobre el tema, si sólo apunta a un comandante que busca recursos y atención para su propio mando o simplemente la defensa de una agenda movida por otros intereses (y que utiliza el tema de la seguridad para legitimar las intervenciones

de Washington en una zona de creciente atractivo geoeconómico). Lo más probable, en cualquier caso, es que sea una combinación de esos tres factores.

En cuanto a las respuestas a la amenaza (real o no), EE UU parece entender —hasta cierto punto— la complejidad del tema. Por un lado, propone iniciativas para el Sahel que incorporan elementos que podrían interpretarse como una sincera preocupación por la seguridad humana (como una manera de aliviar la pobreza extrema y elevar la calidad de vida en la zona). Por otro, parece entender sólo parcialmente algunos de los aspectos que incorpora dicho concepto para cumplir, en el fondo, con una agenda que tiene otros objetivos mucho más clásicos y menos idealistas: el control de la zona y la protección de sus propios intereses energéticos.

En el plano diplomático, si sólo se toman en consideración las actividades propuestas por EE UU, se deduciría que existe un amplio consenso con los gobiernos saheliano sobre el objetivo común a perseguir: la erradicación del terrorismo. Todos parecen trabajar juntos para la mejora de la situación de seguridad e incluso de las condiciones de vida de sus habitantes. Hasta cierto punto ésta sería una interpretación válida sobre el consenso entre la superpotencia mundial y los países de la región más pobre del mundo. Sin embargo, cuando se considera la previsión estadounidense de aumentar el actual 15 por ciento de importaciones de petróleo desde el Sahel para que lleguen hasta un 25-35 por ciento en 2025, se obtiene otro dibujo de este aparente idilio. El interés de garantizar la presencia, especialmente militar, en estas tierras está muy claro para muchos expertos, como la politóloga Maya Rockeymoore, que tratan de explicar las razones de la creciente atención estadounidense por la región: “Los Estados Unidos están creando este marco bajo el disfraz del contraterrorismo. La realidad es que están protegiendo los recursos del petróleo frente a la apetencia de otras naciones que también están interesadas en él, como China” (Lasker, 2006).

Esa necesidad de garantizar un mejor control de la zona deriva de la competencia que existe entre las corporaciones petroleras estadounidenses con las europeas —como Royal Dutch Shell, Total, BP, Eni, Repsol— y aun más con las chinas —sobre todo con su

compañía nacional, la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)–. Los dos colosos estadounidenses, Chevron Texaco y Exxon Mobil, han invertido cantidades sustanciales en los últimos años, y tienen previsto aumentarlas en un futuro próximo. En 2002, Texaco destinó aproximadamente 4.000 millones de euros al petróleo africano y declaró que lo aumentará a 16 en los cinco años siguientes. Del mismo modo, Exxon afirmó haber elevado sus inversiones de 12.500 (en Angola) a casi 21.000 millones de euros durante esta década (Obi, 2006). Además, el proyecto del oleoducto que se extiende a lo largo de 1.070 km desde Chad a Camerún, con un coste estimado en los 3.000 millones de euros, significa la principal inversión en la zona de Exxon —que controla el 40 por ciento de la inversión efectuada en este proyecto— y de Texaco —con el 25 por ciento–. El deseo estadounidense de tener un mayor acceso y control sobre esas fuentes energéticas encaja bien con la tesis de que están interesados en manipular el grado de la amenaza terrorista en la región. Pretendería de ese modo revestirse de una legitimidad que justifique más fácilmente sus intervenciones en supuesta defensa de la seguridad regional y mundial.

Asimismo, el énfasis en emplear tácticas clásicas (centradas, por ejemplo, en la seguridad de las fronteras y en el fortalecimiento de los sectores de seguridad locales) sugiere —en el mejor de los casos — una mezcla de estrategias sobre cómo hacer frente a esa hipotética amenaza. En el peor de los casos significaría que los argumentos oficiales —enmascarados con términos sobre seguridad humana u otros enfoques de largo plazo— simplemente están siendo usados como parte de una inteligente campaña de marketing geoestratégico. Como mínimo, las intenciones estadounidenses hacia el Sahel se pueden caracterizar como ambiguas; lo que, al mismo tiempo que parecen no decir nada, lo revelan todo.

En su declaración sobre la búsqueda y captura de los terroristas después de los atentados en 2001, George W. Bush lo dejó muy claro: “O se está con nosotros o contra nosotros en la lucha contra el terror”[58]. Desde entonces, todos los gobiernos del mundo han tenido que tomar una decisión sobre su postura como aliados en la “guerra contra el terror” o arrostrar las consecuencias de verse convertidos en Estados hostiles.

La interminable búsqueda de los terroristas y la identificación y destrucción de los posibles lugares en los que puedan refugiarse o prepararse para sus acciones violentas (cabe recordar que la palabra “guerra” no es nada metafórica en el discurso de Washington) llevaron al Gobierno estadounidense al gran espacio libre del Sahel. Es allí donde los expertos militares, como el general James L. Jones —otro antiguo comandante de EUCOM—, percibieron una nueva oportunidad de bloquear el posible desarrollo de la amenaza terrorista con acciones preventivas:

Estados Unidos no puede hacer la guerra contra el terror solo. Históricamente los costes de programas de seguridad proactivos, como es la Pan Sahel Initiative, han sido significativa- mente menos onerosos que las misiones de tipo reactivo en los puntos calientes del planeta. La inestabilidad política en África que se deja supurar puede conducir a repetidas intervenciones a un coste enorme. La TSCTI es un programa proactivo, que es una inversión relativamente mínima, pero que será una inoculación poderosa contra la futura actividad terrorista que llevará a una África progresivamente más estable (Jones, 2005).

Según esta declaración ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, la intervención estadounidense debe entenderse sencillamente como una respuesta pragmática: existe la posibilidad de que haya grupos terroristas en el Sahel y, si se actúa pronto de manera preventiva, se podrá minimizar tanto el peligro como el coste en la lucha contra esa amenaza.

Este razonamiento parece tener una cierta lógica, hasta que uno recuerda que la intervención en Irak también fue en su momento calificada como preventiva (incluso hay quien llega a argumentar que la “guerra preventiva” auspiciada por Washington es la mejor forma de prevención de conflictos que podemos contemplar en nuestros días). Obviamente Irak es otro caso, en el que la manipulación del discurso alcanzó cotas difícilmente igualadas, pero hay que tener en cuenta la historia, especialmente la más reciente. La situación actual en Irak es un ejemplo del fracaso de un

falso intento de prevención que, en lugar de luchar contra el terrorismo y derrotarlo, ha desembocado en un semillero de nuevos combatientes para estos grupos y en un auténtico laboratorio de experimentación de nuevas técnicas destructivas. Antes de la invasión militar de marzo de 2003 no se había detectado la presencia de grupos terroristas en ese país (bien se cuidaba Saddam Husein de eliminar todo aquello que pudiera poner en peligro su mantenimiento en el poder). Hoy, sin embargo, podemos decir que si el Afganistán de los años ochenta fue la escuela de Al Qaeda y del terrorismo yihadista, el Irak de nuestros días está siendo su universidad, en un proceso que apunta a mayores niveles de violencia generalizada.

La de Irak también ha sido una de las intervenciones más costosas en la historia de los conflictos armados. El laureado economista Joseph Stiglitz estima que, aunque el conflicto terminara hoy, se habría ya incurrido en un coste total que superaría los dos billones de euros[59], una cantidad que todavía podría aumentar si se añaden otros costes derivados de la prolongada ocupación del país[60]. Entre otras lecciones aprendidas en Irak podemos destacar la de que la prevención de conflictos a través de la intervención militar es una contradictio in terminis y la de que, además, una estrategia basada principalmente en una apuesta unilateralista y militarista no aporta soluciones a largo plazo. Así lo demuestran los casos de Irak y Afganistán, y así se demostrará —si no se corrige a tiempo el rumbo actual de centrarse en los síntomas y no atender adecuadamente las causas subyacentes— en el Sahel.

En África occidental y en partes del Sahel ha habido presencia militar estadounidense —o, como mínimo, cooperación con Washington en los distintos procesos locales de reforma del sector de la seguridad— durante gran parte de las últimas dos décadas. Las primeras operaciones de este tipo formaron parte de programas ya citados anteriormente (véase el recuadro 8 del segundo capítulo), como la African Crisis Response Force (ACRF), su sucesora, la African Crisis Response Initiative (ACRI), la Operation Focus Relief (OFR)[61] y la Global Peace Operations Initiative (GPOI). En todas ellas se contemplaban actividades de instrucción y de apoyo logístico para preparar a las fuerzas africanas en operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, ninguna de esas iniciativas

tuvo un carácter específicamente contraterrorista.

La primera operación en esa categoría fue la Pan Sahel Initiative (PSI), diseñada especialmente para los países del Sahel, como parte sustancial de la estrategia derivada de la “guerra contra el terror”. La motivación de esta iniciativa fue la eliminación de la supuesta amenaza terrorista que, según el discurso de analistas estadounidenses en materia contraterrorista, estaría alimentada por la pobreza y la corrupción en esta inmensa zona prácticamente deshabitada, que serviría de refugio a los terroristas, de nido de reclutamiento y de campo de instrucción para sus combatientes, todo ello de un modo similar a lo que ya había ocurrido en los campos de Afganistán.

La PSI se inició en 2002 con el objetivo de fomentar la cooperación y la coordinación regional en la lucha contra el terrorismo. Militares específicamente designados de Mauritania, Malí, Níger y Chad recibieron instrucción en tácticas de movilidad, navegación, comunicación y control de sus fronteras. Unas fronteras demasiado porosas que han sido foco de atención principal para los que se dedican a actividades delictivas. Se esperaba que este primer programa pudiera convertirse en un prototipo de otro posterior, dotado de mayores recursos financieros[62] y más ambicioso en su capacidad para influir en las dinámicas sahelianas. Por eso, en 2005 fue sustituido por otra iniciativa basada en los mismos principios, pero con más dinero disponible y con la incorporación de otros países vecinos.

El cambio de la PSI a la nueva iniciativa, la Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative (TSCTI), confirmó que el Sahel figura como una notable preocupación para Washington. La TSCTI aplicó el mismo enfoque contraterrorista en el desarrollo de su cooperación con cada uno de los cuatro principales países participantes (Malí, Mauritania, Níger y Chad), además de incorporar otros gobiernos como Argelia, Marruecos, Senegal, Nigeria, Túnez y Libia. La idea de capacitar a los militares de estos países se explica —como lo refleja el comandante Holly Silkman, oficial estadounidense de asuntos públicos de EUCOM— por el hecho de que “no hay ningún Estado africano que nos quiera en su tierra”[63]. De ese modo, además, se evita aumentar la presión popular sobre los respectivos

gobiernos de la zona, que podrían aparecer ante su propia opinión pública como entregados a los designios de Washington. Igualmente, se pretende de ese modo reducir el nivel de exposición al riesgo para los propios militares estadounidenses, encargados de tareas menos visibles y, por tanto, menos arriesgadas. En definitiva, se busca menor visibilidad y mayor seguridad, al tiempo que se capacita a los socios locales para que puedan convertirse en peones de una estrategia contraterrorista en la que todos están interesados.

Aunque no parece que EE UU pretenda desplegar un gran volumen de tropas en el Sahel, desde 2003 sí ha llevado a cabo numerosas actividades en la región dentro del marco de las iniciativas contraterroristas que ha lanzado en estos últimos años. Entre ellas cabe destacar:

• La instrucción, en la etapa inicial de la PSI, de seis compañías de infantería ligera en Malí, Mauritania, Chad y Níger en áreas como seguridad de fronteras, navegación por el desierto, tácticas de combate y provisión de equipo (como telecomunicaciones, vestuario y vehículos todoterreno). Asimismo, en las ciudades de Gao y Tessalit, en Malí, unidades de operaciones especiales llevaron a cabo actividades contraterroristas con los ejércitos maliense y argelino. En Mauritania, por otra parte, se llegaron a desplegar 500 soldados regulares y otros 400 Rangers, con la misión de instruir a las tropas locales en la vigilancia de la frontera entre Chad y Níger.

• La instrucción en el uso del equipo, de los vehículos y de los sistemas de comunicación a un contingente nigeriano, como parte de un programa de cooperación entre fuerzas armadas.

• La captura de Abderrazak “El Para”, líder del grupo argelino GSPC, presentado como uno de los mayores éxitos de la cooperación en este terreno (aunque el grupo realmente responsable de su captura fue el ya mencionado Movimiento Chadiano para la Justicia y la Democracia).

• La realización del ejercicio “Flintlock 2005”, en el que se simuló un escenario de persecución y captura de un grupo terrorista desde Mauritania a través de Malí, Níger y Chad. Participaron más de

1.000 efectivos, tanto estadounidenses como de otros siete países de la región.

• La capacitación de agentes de la policía de los países que formaban parte de la TSCTI, realizada en Miami en 2005, sobre cuestiones de seguridad fronteriza. Como cierre de este proceso se constituyó la Joint Terrorism Task Force.

• La instrucción y capacitación de los oficiales superiores de la policía de los países participantes en la TSCTI, como parte del programa Antiterrorism Assistance[64] (ATA), que tuvo lugar en Miami en 2005. Las oficiales de Senegal, Chad, Malí, Níger, Nigeria y Marruecos recibieron instrucción en cuestiones relacionadas con el terrorismo y la seguridad de las fronteras en la región saheliana.

• La presencia de fuerzas estadounidenses en la nueva base de EE UU-Argelia, localizada en la ciudad sureña argelina de Tamanrasset, con ocasión de las revueltas tuareg de 2006. Washington niega que sus tropas se encontraran en esta zona durante esa época, justo antes de la batalla entre los rebeldes tuareg (apoyados por Argelia) y una facción del GSPC. Sin embargo, existen datos fidedignos que apuntan a que tres aviones estadounidenses —que transportaban alrededor de un centenar de miembros de las Fuerzas Especiales, perros y equipo de vigilancia— aterrizaron en Tamanrasset el 16 de febrero de 2006.

• La formación de la brigada paracaidista de Malí por parte del Special Operations A-Team (con su base en Stuttgart, Alemania), en 2007, sobre cómo tomar el control de un campo terrorista.

La mayor preocupación por la desestabilizadora deriva saheliana se ha traducido en el aumento del presupuesto de la TSCTI, que, si en 2006 no era más que de 25 millones de euros, a partir de 2008 ha pasado a recibir unos fondos anuales de aproximadamente 83 millones durante los próximos cinco años. Se espera que ese incremento ayude a mejorar el rendimiento de las actividades de la TSCTI y a hacerlo más completo. En su esencia, además de incorporar la enseñanza de diversas doctrinas militares, el programa incluye enfoques más generales que conectan con el apoyo para el

desarrollo de los países sahelianos. En esa línea, el 40 por ciento de los fondos destinados a la TSCTI debe alimentar las iniciativas de USAID en áreas como educación, salud y organización de la población local en iniciativas beneficiosas para sus comunidades (ICG, 2005). En 2005, USAID destinó más de 100 millones de euros en iniciativas al desarrollo y ayuda humanitaria para el Sahel.

En ese proceso de creciente preocupación y dedicación de esfuerzos a la región, el último paso ha sido la decisión de establecer un nuevo mando estratégico, AFRICOM (véase el recuadro 4), específicamente centrado en el continente como una propuesta pionera de carácter netamente securitario, aunque pretenda integrar en su seno otras variables como la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria. En su propia estructura se transmite la idea de que es necesario hacer confluir esfuerzos de diferente naturaleza, aunque parece cada vez más obvio que será el Pentágono, y no el Departamento de Estado, el que asuma el protagonismo principal. Además del esfuerzo que directamente realice Washington, hay un claro interés por identificar y comprometer a los actores locales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, todo ello en un intento por abrir alternativas a la vía tradicional de simple liderazgo o control directo (Berschinski, 2007). Aunque formalmente esta iniciativa estadounidense cuenta con el apoyo oficial de muchos gobiernos locales, las reticencias a su actividad son numerosas y apenas esconden una generalizada desconfianza:

Mirando a Irak, los africanos se preocupan por AFRICOM al entender que señala la exportación de una política exterior militarizada de Estados Unidos. Temen la reintroducción de la venta de armas y el apoyo estadounidense a los regímenes represivos, propios de la guerra fría. Recordando siglos de subyugación colonial, acusan a los EE UU de neoimperialismo y de la explotación de sus recursos. Y lejos de aliviar la inseguridad del continente, temen que AFRICOM incitará, y no prevendrá, los ataques terroristas (Berschinski, 2007).

RECUADRO 4

AFRICOM, ¿un paso en la dirección adecuada?

La propuesta de establecer AFRICOM —el mando estadounidense dedicado exclusivamente al continente africano (con la excepción de Egipto)— fue hecha pública en febrero de 2007 por el presidente George W. Bush. En octubre de ese mismo año se estableció una estructura provisional como parte de EUCOM, con su cuartel general en Stuttgart (Alemania). Desde el 1 de octubre de 2008 existe como una entidad autónoma, pero mantiene todavía su base en Europa. Aunque uno de los objetivos es ubicar este organismo coordinador en tierras africanas, esto ha sido una tarea muy complicada ante la dificultad de encontrar un Estado dispuesto a asumir la responsabilidad de convertirse en el anfitrión, sobre todo por los problemas que pueda causar entre una opinión pública crecientemente sensibilizada contra Occidente.

Hasta la creación de AFRICOM, las actividades con carácter militar en el continente formaban parte de la responsabilidad compartida por tres distintos mandos estadounidenses: CENTCOM, PACOM y EUCOM, encargados del Cuerno de África, las islas del sureste y el resto del continente africano, respectivamente. Toda la actividad llevada a cabo hasta el momento —como el control de la base permanente en Djibuti, con 1.800 soldados para operaciones en la región, o las iniciativas antiterroristas de la TSCTI— queda ahora bajo la responsabilidad de AFRICOM. De este modo, se plantea atender conjuntamente a las necesidades del Pentágono, del Departamento de Estado y del Tesoro, así como a las de los programas de USAID. El camino recorrido hasta aquí apunta a que, en todo caso, el protagonismo principal recaerá sobre el Pentágono, con los programas de USAID como un “caramelo” atractivo con el que procurar una más dulce aceptación entre los pueblos africanos.

Aunque el ejército estadounidense es clave para el futuro de esta

iniciativa, Washington ha intentado vestir al AFRICOM de una manera que aspira a ser visto como un esfuerzo para el desarrollo de esos países más que como un marco de coordinación y dirección de operaciones militares. Se prevé incorporar más soft power para encarar las raíces de los conflictos —los Estados fallidos o el terrorismo—, mientras que se mantendrán los fundamentos tradicionales, bajo las directrices del hard power, que se quiere centrar más en la prevención de conflictos violentos que en la intervención militar. Sin embargo, esta visión holística (con fuerte carga propagandística) parece poco viable por lo que transmite la realidad diaria de las actividades realizadas por EE UU en la región. Sin duda, Washington apoya las iniciativas humanitarias o los programas de cooperación para el desarrollo, pero lo que se deduce del análisis de su herramienta más potente en la zona (sus fuerzas armadas), junto con su gran interés energético y su campaña global contra el terrorismo —que inevitablemente terminan entremezclándose—, acaba planteando muchas dudas sobre el verdadero papel que desempeñará AFRICOM en esta parte del mundo.

Estas mismas incertidumbres parecen afectar a las poblaciones africanas, que están reaccionando adversamente a la creación de un mando estadounidense para África. Es evidente ya el recelo y el temor de que AFRICOM se acabará convirtiendo en un proyecto de militarización del continente. Como ya hemos señalado, Washington se ha enfrentado a un alto nivel de resistencia y de crítica a sus planes de establecer este mando, particularmente en cuanto a la ubicación de la sede. De las pocas alternativas que siguen activas, Etiopía parece ser el socio más probable para asumir la tarea, aunque por el momento el Pentágono ha decidido dejar la búsqueda y seguir con las operaciones desde Stuttgart.

Al reciente ejemplo de Irak hay que añadir, en lo que respecta al continente africano, un pasado claramente ambiguo de EE UU. Durante la guerra fría apoyó a numerosos dictadores africanos a cambio de bases militares: Samuel Doe (Liberia), Mobutu Sese Seko (Zaire) y Said Barre (Somalia) son sólo algunos ejemplos. Un

problema añadido fue que, cuando terminó la confrontación bipolar, Washington retiró ese apoyo, olvidándose por un tiempo de África y dejando a estos países aun más inestables y frágiles. Ahora, cuando pretende recuperar el tiempo perdido, se encuentra con que, para ganar las mentes y los corazones de las poblaciones africanas, tendrá que demostrar que su presencia y participación supone un compromiso a largo plazo y que no busca únicamente defender sus propios intereses.

Hasta cierto punto Washington parece ser consciente de esas sensibilidades locales y de las limitaciones que las herramientas puramente militares tienen en el ámbito de la lucha contraterrorista. Probablemente por ello se inclina por adoptar soluciones en un marco más holístico: vinculando sus estrategias militares con otros tipos de intervenciones, apoyando a instituciones u organismos locales y fomentando el desarrollo económico y político de la región. En muchos sentidos, parece tener claro que ganarse las simpatías africanas requiere actuaciones que vayan más allá de las respuestas tradicionales. Pero, desafortunadamente, existe un problema con todo esto. Para que sea eficaz y exitosa, la aplicación del concepto de seguridad humana requiere que quien dice trabajar en su favor la identifique realmente como su principal objetivo final; no basta con que se arrope con su discurso o que la aplique de manera selectiva o instrumental en unos campos, dejando otros al margen. En la práctica, Washington parece considerarla simplemente una táctica más para alcanzar objetivos tradicionales, propios de una estrecha visión de real-politik, como la derrota del enemigo (terrorista) o la defensa de intereses geoeconómicos y geopolíticos. Esto significa que se pierde el enfoque holístico (esencial en el contexto de la seguridad humana) y sólo se aplica en casos limitados. En situaciones de un aparente choque entre los objetivos tradicionales y el de conseguir una verdadera seguridad humana, esta última pierde relevancia en la perspectiva estadounidense. A corto plazo, y en situaciones de incertidumbre, se tiende con demasiada frecuencia a apostar por los enfoques que nos resultan más familiares y que ya han sido ensayados en el pasado —aunque sean anticuados e incluso inoperantes para gestionar la nueva situación —, en detrimento de los enfoques novedosos. Dicho en otras palabras, se impone lo malo conocido a lo bueno por conocer, o las

respuestas reactivas de tipo militar a las preventivas de carácter prioritariamente civil.

Todo esto termina concretándose en una especie de seguridad humana deformada, en la que las respuestas ofrecidas dentro del marco de “la guerra contra el terror” no son fiables desde la perspectiva de los otros actores involucrados, e incluso pueden ser contraproducentes. Así ocurre cuando se apoya a grupos y comunidades dentro de las poblaciones locales de modo discriminatorio con respecto a otros, pensando en crear alianzas en vez de potenciar dinámicas que refuercen al conjunto de la sociedad. Aparentemente USAID gana cada vez mayor protagonismo dentro de la política exterior de EE UU en el Sahel, pero no por sus propios méritos, sino en su calidad de actor instrumental para favorecer la aplicación de la estrategia militar. En vez de intentar una verdadera prevención de conflictos, Washington parece contentarse con evitar la violencia en las regiones vitales para sus intereses directos. Además, como parte de sus esfuerzos antiterroristas incluso está dispuesto a estimular el conflicto armado si esto puede debilitar a posibles “facilitadores” (enablers) de AQMI o cualquier otro grupo terrorista. Obviamente, el hecho de que todo esto choque frontalmente con los objetivos que se plantea la seguridad humana no ha detenido a Washington en ningún caso.

En resumen, esta interpretación selectiva de la necesidad de enfoques no militares es, en esencia, preocupante y equivocada. Es cada vez más evidente el interés estadounidense por la región y su presencia, tanto en términos militares como desde la perspectiva de desarrollo, tiene un impacto cada vez mayor en el bienestar de sus pobladores y en la seguridad de la zona. Pero, por un lado, su enfoque no mejora las capacidades de las sociedades locales para afrontar por sí mismas la amenaza del terrorismo. Y, por otro, daña directamente a los propios intereses tradicionales de EE UU como policía mundial.

2.2. LA UNIÓN EUROPEA

Mientras que las relaciones históricas entre EE UU y el Sahel han sido relativamente escasas, la época moderna de la región, como la de África en general, está muy marcada por los países europeos y, por consiguiente, por la UE. En cierto sentido podría decirse que Estados Unidos es más libre que la UE en su actuación en el continente, precisamente por no estar hipotecado por una historia colonial que todavía hoy lastra las conciencias y los bolsillos de muchas sociedades europeas. Tal vez por eso, y con las excepciones de rigor, los Veintisiete parecen ahora muy reticentes a intervenir militarmente en el continente africano, sea por una verdadera convicción de que la amenaza contra sus intereses está mal definida, o es incluso inexistente, o por no querer verse acusados nuevamente de neocolonialistas.

Al igual que ocurre en el marco global africano, en el que la UE tiene importantes intereses comerciales, en el Sahel los europeos están poco a poco perdiendo peso e influencia. Cada día que pasa es más evidente el interés estadounidense por adquirir posiciones de control en determinadas partes del continente, en competencia con unas potencias europeas que tratan vanamente de hacer valer los lazos que garantizaban su preeminencia en la zona hasta hace bien poco. Una competencia en la que, por otra parte, se percibe asimismo la pujanza de un nuevo actor internacional, China, que analizaremos posteriormente.

Frente a lo que algunos pueden calificar como el cinismo de otros actores, la actitud legalista y hasta moralista de la UE puede estar causando el estancamiento, o la pérdida de posiciones, en el terreno comercial con muchos países de la región (y del continente en su conjunto). Con un discurso que apunta a la promoción de las sociedades abiertas y de la economía de mercado como referentes principales de la acción comunitaria, su apuesta incluye cláusulas de condicionalidad que ligan la ayuda y las relaciones de todo tipo al fortalecimiento de las estructuras democráticas, al respeto de los

derechos humanos y a las reformas de modelos económicos manifiestamente mejorables, como condiciones imprescindibles para mejorar las relaciones bilaterales. Esta exigencia, que no evita la incoherencia de las diferentes políticas comunitarias y la descoordinación entre diferentes miembros de la Unión[65], puede resultarle contraproducente en el descarnado juego entre competidores internacionales en el escenario globalizado que caracteriza este arranque del siglo XXI.

Ese mismo nivel de exigencia y la complejidad y carga moralizante del discurso comunitario hacen que muchos líderes africanos, y sahelianos, prefieran las alternativas más suaves y permisivas de los recién llegados desde el Lejano Oriente o desde el otro lado del Atlántico:

La concesión principal, en un gesto de reconocimiento a la sabiduría china, es ser menos críticos con los regímenes africanos que son un poco despectivos con los derechos humanos. João Cravinho, ministro portugués responsable de la cumbre UE-África de 2007, argumenta así que los europeos han sido 'excesivamente simplistas' al insistir en aplicar un modelo de gobernanza europea para África. En vez de fijarse en las formas, la UE debe 'centrarse en la esencia del Gobierno', sin prestar tanta atención a las formas particulares del proceso decisorio (The Economist, 2007a).

No cabe engañar ni engañarse. La aproximación de la Unión al Sahel no está dictada en exclusiva por consideraciones morales o éticas. Las cuestiones geoeconómicas y geopolíticas juegan, como ocurre en el caso de los otros actores externos presentes, un papel preponderante. Además, dadas las notables divergencias de la UE en su acción exterior, no puede extrañarnos encontrar acusadas incoherencias en su acercamiento a la región (como se deduce, por ejemplo, del análisis de su política comercial, incluyendo la venta de armas, y las de cooperación al desarrollo). En cualquier caso, la postura de la UE con respeto a la gobernabilidad democrática, la corrupción o los derechos humanos no son temas baladíes, sino visiones y planteamientos que van adquiriendo un mayor peso en

sus procesos de toma de decisiones. Lo que interesa destacar aquí es que parece sólo cuestión de tiempo que su posición como principal actor externo en la zona caiga a segundo o tercer lugar, siendo reemplazada por otros que no tienen ningún reparo en sostener abiertamente la defensa de sus intereses económicos o estratégicos, sin necesidad siquiera de disfrazarlos de modo alguno. Desafortunadamente, y esto no es ninguna novedad en el ámbito internacional, la realpolitik tiende con frecuencia a sepultar en el olvido o a castigar a quienes simplemente pretenden combinar esos intereses con planteamientos éticos. En términos generales, cabe afirmar que las sociedades europeas —sensibilizadas por sus propias historias colonizadoras— tienen mucho mayor interés e identificación con África que sus vecinos al otro lado del Atlántico, pero esto no quiere decir que su aproximación a la zona sea más eficaz o más positiva.

La presencia y actividad de la UE en la zona puede rastrearse en diferentes campos. En el que afecta a la seguridad regional, todavía a día de hoy, Francia mantiene unos 9.000 efectivos militares permanentes en el África subsaharina —incluyendo una base con 1.200 soldados en N'Djamena (Chad)–. El Reino Unido, por su parte, sigue conservando una notable influencia en la región a través de su Commonwealth (Mancomunidad de Naciones), que, dentro del Sahel, incluye a Nigeria. Como dato más reciente debe añadirse también la presencia de la UE en tareas de pacificación, mediante su operación EUFOR Chad/RCA, lanzada el 28 de enero de 2008[66].

De creciente interés, directamente mezclada con inquietud, es la evolución de los flujos migratorios procedentes del África subsahariana, en los que el Sahel aparece como zona de tránsito, pero también como origen de crecientes oleadas de emigrantes que buscan, sobre todo en territorio de la Unión, una vida más digna que la que le ofrecen sus países de procedencia[67]. Estos flujos y las rutas que utilizan pueden ser empleados con otros propósitos —sea el narcotráfico, el comercio con personas, el terrorismo o cualquier otro— y es precisamente esa posibilidad la que más atemoriza a los encargados de la seguridad europea. Entienden que si no logran controlarlos adecuadamente, la seguridad de países como España y Francia se verá comprometida, desde luego en

mucha mayor medida que la de EE UU.

Por lo tanto, es sorprendente que, a pesar de su proximidad al Sahel, la UE parezca estar mucho menos involucrada en la gestión de los temas de seguridad en la región y, en particular, en relación con la posible amenaza del terrorismo internacional. A pesar de su amarga experiencia con esta amenaza (sobre todo después de los atentados en Madrid y Londres), la UE se ha significado muy poco en su tratamiento del tema saheliano (con la significativa excepción de Francia, única potencia colonial europea con peso en la zona). Es cierto que su estrategia contraterrorista menciona la posibilidad de la presencia del terrorismo internacional en los países del África occidental, pero esto no le ha llevado a desarrollar tomas de posición explícitas o respuestas suficientemente articuladas y coordinadas a nivel comunitario. Para decirlo de otra manera, la UE —un actor fundamental en las relaciones con África— ni ha sido explícita en apoyar o criticar la posición estadounidense, ni ha conseguido elaborar su propia estrategia alternativa.

En el plano general de la lucha contra el terrorismo, la Unión adopta una posición más holística que la de EE UU, centrándose principalmente en el análisis de sus causas y en las motivaciones que atraen a ciertas personas al radicalismo y a la violencia: normalmente evita abusar, como hace Washington, de la terminología asociada con “guerra”, “terrorismo islámico” o “enemigos a batir”. Su visión global para hacer frente a la amenaza terrorista (Consejo de la UE, 2005) está basada en cuatro pilares —prevención, protección, persecución y respuestas—, que se pretenden desarrollar a través de medidas como:

• Prevenir que se enraíce la ideología que facilita la radicalización y el reclutamiento en Europa o internacionalmente.

• Aumentar la seguridad para proteger a los ciudadanos y a la infraestructura doméstica vulnerable a ataques.

• Intercambiar información sobre redes de grupos terroristas y sus actividades para ayudar en su persecución. La Unión considera imprescindible poner fin a la financiación de sus actividades y

llevar a los culpables ante la justicia.

• Fomentar la solidaridad como la mejor manera de responder a la amenaza terrorista, ya que la UE considera el terrorismo como un fenómeno transnacional.

A pesar de que, en conjunto, el enfoque comunitario sea mucho más amplio que el estadounidense (basado principalmente en soluciones militares), se pueden observar diferentes tomas de posición en su seno, con gobiernos, como el británico, alineados claramente con las posiciones de Washington en esta materia, mientras que otros se sitúan en posiciones claramente distanciadas y todavía un grupo no despreciable de gobiernos que prefieren no manifestarse explícitamente al respecto, como si la amenaza no les afectara directamente. Interesa resaltar la posición de Francia en este terreno, en parte motivada por su larga historia con la región, con Argelia en particular y, del mismo modo, con el terrorismo que pueda llegar desde la zona. París parece estar mucho más dispuesto a tomar una posición más combativa[68] que la de otros socios comunitarios, y así, por ejemplo, no ha expresado protestas ni reticencias a la cooperación antiterrorista cada vez más estrecha entre Argel y Washington[69]. Un experto francés en seguridad defendió el apoyo de París a las iniciativas militares estadounidenses (TSCTI) argumentando que:

Ésta es una genuina iniciativa que responde a una necesidad para luchar contra el terrorismo. La amenaza es consistente. Esta parte del mundo no está bajo vigilancia y los estadounidenses no tienen una idea clara de lo que está ocurriendo allí, nadie lo sabe. Este programa ayudará a mejorar la seguridad de la región. Ellos tienen los recursos para llevarlo a cabo, mientras nosotros no disponemos de este lujo. ¿Por qué no dejarles hacerlo? Vamos a cooperar con EE UU a través del intercambio de información y estamos contentos de hacerlo (ICG, 2005).

El Gobierno francés tiende a considerar estas actividades

estadounidenses como un añadido a su propia agenda de seguridad en la región. Además, está claro que, en términos prácticos, EE UU presenta una ventaja en comparación con otros aliados europeos, derivada de sus obvias capacidades militares.

El tema es, sin embargo, fundamental para todos los gobiernos de la UE, no sólo desde una perspectiva de amenazas o retos en el continente africano, sino también desde una óptica geoestratégica de mayor alcance. Esta diversidad de opiniones y actitudes debilita en gran medida a la propia Unión y reduce la posibilidad de articular una posición común, y más aun una estrategia operativa común que haga frente a lo que, en definitiva, supone una amenaza que no conoce fronteras y que, por tanto, nos afecta a todos y cada uno de los ciudadanos comunitarios. Además, el hecho de que la UE se abstenga en numerosas ocasiones de hacer declaraciones explícitas o de adoptar medidas sobre el terreno significa, inevitable e innecesariamente, dejar un vacío geoestratégico que progresivamente será rellenado por otros actores más activos. Por último, la dejación de responsabilidades en este terreno, actuando como el avestruz ante el peligro, puede terminar provocando que la acción de esos otros termine inclinando la balanza en un sentido negativo que, dado el carácter transnacional de la amenaza terrorista, acabará teniendo consecuencias tanto para los que actúan equivocadamente (sea EE UU o cualquier otro) como para los que se consideran erróneamente a salvo en su posición de meros observadores pasivos de lo que ocurre.

Esto no quiere decir, por supuesto, que los europeos no perciban ninguna amenaza terrorista procedente de la región saheliana. En esa línea, un informe de EUROPOL de 2007, sobre la situación y las tendencias del terrorismo, reconocía específicamente al Sahel como una zona en la que se llevaban a cabo actividades sospechosas y que, si no se remedia a tiempo, podría producirse una escalada que terminará convirtiendo a la zona en una fuente de amenaza de primer orden. A pesar de que dicho informe dedica apenas un par de párrafos al Sahel, parece llegar a conclusiones muy preocupantes cuando afirma que:

Los campos de entrenamiento en la región saheliana, controlados en su

mayoría por AQMI, parecen adquirir una creciente importancia y son usados para la instrucción de terroristas originarios del Magreb. Quienes reciben instrucción terrorista mantienen el contacto tanto con las redes facilitadoras como con las células de apoyo. Las actividades de formación religiosa o paramilitar en el extranjero podrían indicar que los terroristas están en una fase temprana de la planificación de un ataque (Europol, 2007).

Una preocupación muy similar puede deducirse de las percepciones que transmiten otros gobiernos comunitarios, como el español, que, por boca de su ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, afirmaba en mayo de 2008 que la frontera entre Malí y Argelia es una de las bases de AQMI, además de ser una zona de formación de los terroristas cuyo objetivo es entrar en Europa (El País, 21/05/2008). En esa misma línea, España ha establecido un convenio de colaboración con el Gobierno de Malí para ayudarle en su lucha contra la aparente amenaza terrorista[70]. Estas recurrentes menciones a la existencia de campos de entrenamiento son sorprendentes en sí mismas porque, como hemos destacado a lo largo de esta obra, no existen hasta el momento pruebas concluyentes de que se haya alcanzado tal nivel de organización y de presencia permanente en el Sahel de elementos terroristas. Lo mismo cabe decir sobre las ocasionales filtraciones en los medios de comunicación, que hacen referencia a la existencia de supuestos campos móviles en diferentes, pero nunca localizados con precisión, países sahelianos[71].

Por un lado, si verdaderamente los hubiera, su identificación sería relativamente fácil, teniendo en cuenta los inmensos medios técnicos de comunicación, vigilancia, información e inteligencia al servicio de los gobiernos interesados en este asunto. Por otro, países como EE UU ya estarían sin lugar a dudas desarrollando operaciones militares definidas específicamente contra estos objetivos. Además, conviene preguntarse qué se entiende exactamente por un campo móvil. Quienes hacen referencia a esta pretendida realidad no llegan a especificar el concepto ni proveen ningún tipo de prueba concluyente que apoye sus afirmaciones, lo que llevaría a confundir sus especulaciones con una realidad

indemostrada. Un “campo” sugiere algún tipo de infraestructura permanente, un lugar por lo menos semifijo, donde se lleva a cabo la instrucción de combate y el adoctrinamiento de los terroristas. Si no es así, y se trata únicamente de la coyuntural presencia ocasional de un grupo armado en su deambular permanente por los amplios desiertos saheliano, ¿todavía tiene sentido llamarlos “campos”?

Hasta donde puede deducirse de la consulta de fuentes de información pública, por el momento no se han desarrollado grandes operaciones para destruir esos supuestos campos. O, lo que es lo mismo, no hay consenso todavía sobre la realidad de la amenaza y sobre su gravedad. Quizás por estos motivos, y a pesar de la inquietud inicial que puedan causar informaciones como la ya citada de EUROPOL, se entienda la razón por la que la UE no ha dado todavía pasos efectivos para afrontar una situación potencialmente tan desestabilizadora. Por el contrario, la Unión sigue operando con las mismas estructuras contraterroristas ya aprobadas anteriormente, sin que se conozca la existencia de una estrategia conjunta para la supuesta amenaza saheliana.

Lo que explica las reticencias europeas no es sólo la hipoteca histórica que, como ex colonizadores, pesa sobre sus cabezas. Además de sus carencias y deficiencias para desarrollar una política exterior propiamente comunitaria, hay que hacer referencia también a su falta de convencimiento sobre la gravedad de la posible amenaza terrorista localizada en el Sahel. La UE pone en duda la importancia de dicha amenaza, tal como la presenta EE UU, hasta el punto de considerarla como demasiado exagerada. Así lo percibe el International Crisis Group cuando afirma que: “Analistas europeos de seguridad cuestionan la naturaleza de la amenaza islamista [sic] dentro del Sahel, que consideran exagerada por parte estadounidense. Los círculos militares franceses, por ejemplo, dudan de que quienes toman las decisiones en Estados Unidos tengan los recursos necesarios para analizar la situación en su totalidad” (ICG, 2005)[72].

Esa duda sobre la intensidad de una amenaza que Washington tiende a sobrevalorar explica en gran medida el escaso entusiasmo comunitario por seguir las pautas de respuesta estadounidense. Pero también preocupa que sean precisamente el discurso maniqueo y las

actuaciones agresivas sobre el terreno, como las que impulsa EE UU, las que lleguen a crear o a acelerar imprudentemente dinámicas peligrosas que, por imperativo geográfico, acabarían afectando mucho más a los países comunitarios.

Los gobiernos europeos, en consecuencia, se muestran reacios a jugar con el fuego ideológico o cultural sin una necesidad explícita. Es así como su tratamiento de la posible amenaza terrorista tiende a ir más allá del enfoque de una guerra obsesionada con el terrorismo, poniendo en cambio el énfasis en la condición de fragilidad de la gran mayoría de los Estados sahelianos. Eso implica, por ejemplo, atender al problema del tráfico de armas, pero también al desarrollo económico (véase la tabla 1) o a la gobernabilidad democrática. No quiere esto decir que Estados Unidos no busque mejorar esos mismos aspectos de las sociedades sahelianas —especialmente la protección de las fronteras porosas—, pero parece evidente que la UE arranca desde otra perspectiva y se plantea otros objetivos finales.

Tabla 1 Actividad económica entre la UE y algunos países sahelianos (2006

	EXPORTACIÓN (%)	IMPORTACIÓN (%)	AOD* UE (MILLONES D
Burkina Faso	14	30	357,3
Chad	33	47	122,84
Malí	27	45	307,41
Mauritania	59	44	74,9
Níger	37	33	209,58
Nigeria	23	34	6.868,63

*AOD (AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO).FUENTES: FONTAGNE, L. ET AL. (2008), COMISIÓN EUROPEA.

Más que transitar por caminos totalmente diferentes, lo que se percibe es que la UE no quiere sentirse atrapada en el marco que Washington pretende imponer como única visión válida de la seguridad mundial. También se percibe un creciente interés por ampliar su ámbito de visión y de actuación, entendiendo que el desarrollo social, político y económico deben ser las vías idóneas para alcanzar la tan ansiada seguridad frente a amenazas externas. En ese intento por separarse de la equivocada estrategia estadounidense de la “guerra contra el terror”, existe, sin embargo, el peligro de precipitarse hacia el otro extremo del espectro de posibles respuestas. Si finalmente, por no dejarse arrastrar por el hegemón mundial, se terminara por negar la existencia de gérmenes de inseguridad e inestabilidad que pueden desembocar en un peligro futuro con capacidad para afectar a las sociedades locales y más allá, se estaría errando el camino para promover unas mejores relaciones con esas sociedades. Unas sociedades en las que, según la corriente mayoritaria de pensamiento europeo, parece difícil que pueda arraigar el radicalismo y la ideología salafista yihadista, dada su tradicional moderación en la lectura y en la práctica de la religión musulmana.

2.3. CHINA

Durante los últimos cinco años, el comercio chino con el continente africano se ha incrementado un 500 por ciento, hasta llegar casi a los 50.000 millones de euros en 2006[73]. De modo similar a Estados Unidos, la aproximación china a África está guiada fundamentalmente por su creciente demanda de productos energéticos, así como de minerales y alimentos. Este comportamiento lleva a una abierta competencia con otros actores externos, presentes en África desde mucho tiempo atrás, lo que le ofrece a los gobiernos de la región la posibilidad de beneficiarse de las ofertas o propuestas con las que cada uno de ellos procuran ganarse los favores locales.

Como ya se ha señalado anteriormente, China es también un actor creciente en el Sahel. Tanto por su deseo insaciable por el petróleo y otros recursos naturales como por su perfil político, cada vez más global y pronunciado, la República Popular intenta ocupar un espacio geoestratégico que, al estar en cierta medida cubierto o ser apetecido por otros, termina generando inevitables tensiones. Desde la perspectiva estadounidense, la entrada de China presenta un reto que incentiva aun más su afán por consolidar ciertas zonas de influencia, no sólo porque compiten por las mismas riquezas, sino también porque quien las controle dispondrá de una importante baza para frenar a otros o para limitar sus pretensiones hegemónicas. En este plano, resulta difícilmente justificable la relativa pasividad de la mayoría de los países europeos y de la propia UE en su conjunto.

Por su parte, quienes en el Sahel van tomando conciencia de que se han convertido en objetivos codiciados por relevantes actores externos intentan sacar provecho de la situación. Aunque se trata de un proceso en marcha y con perfiles todavía por definir en su totalidad, es palpable que hoy existe ya un notable contraste entre su manera de relacionarse con Beijing, por un lado, y con EE UU o la UE.

China —sin mucho interés o preocupación sobre la supuesta amenaza terrorista— no considera necesario complicar su diálogo con los gobiernos locales tratando de incluir en su agenda cuestiones de seguridad que cree que no le afectan. Además, en un nuevo alarde de pragmatismo opta, cuando lo considera necesario, por desplegar sus propios medios de defensa para proteger sus inversiones o explotaciones africanas, empleando para ello a sus soldados. Algo parecido ocurre en comparación con la ya mencionada actitud de los 27. Mientras que estos últimos plantean sus relaciones en un marco ambicioso —en el que se pretenden integrar consideraciones estratégicas con otras políticas, comerciales y hasta humanistas—, China se concentra exclusivamente en aquello que ahora mismo le interesa, sin preguntarse ni preguntar por otros temas que harían más compleja la gestión de su agenda.

Podría decirse que la actuación china incluso se aprovecha de las reacciones que provoca el discurso estadounidense sobre el terrorismo. Si éste genera un notable desasosiego en los gobiernos locales, la emergente potencia asiática, sin necesidad de entrar en el mismo juego ideológico, apuesta por presentarse como un actor equilibrante para los países de la zona que estén preocupados por esa amenaza y por el posible dominio occidental. En lugar de intranquilizarse por el terrorismo en sí mismo, entra en el juego tomando una posición alternativa como el comodín disponible para los pueblos directamente afectados.

Tanto China como EE UU, en su calidad de rivales interesados en desplazar al otro y garantizarse el control sobre una zona de interés renovado, son muy conscientes de las estrategias de cada uno. Beijing es todavía el más débil políticamente, pero hasta ese hecho podría funcionar también a su favor. Si EE UU debe cuidar hasta el extremo que todo lo que haga en la región quede libre de sombras de neoimperialismo, neocolonialismo o simplemente arrogancia occidental, China dispone de una mayor libertad para introducirse en estos países, buscando la defensa de sus propios intereses, sin verse acusado de nada parecido. En definitiva, tanto los estadounidenses —con su discurso especulativo y agresivo sobre el terrorismo— como los europeos —con su condicionalidad política al cumplimiento de determinados estándares— facilitan, sin quererlo,

la entrada china a varios niveles (tanto políticos como económicos) en el Sahel.

La posición de Beijing sobre la posible amenaza terrorista en la región no requiere mucho análisis. Oficialmente, el Gobierno chino está preocupado y está dispuesto a entrar en un diálogo multilateral para afrontar el problema, aunque sólo cuando ese diálogo incluya también los "problemas terroristas" que existen dentro de sus fronteras. Esa postura apenas esconde su desinterés por lo que allí suceda, de tal modo que cabría interpretarla como un simple comportamiento de contraposición a lo que Washington y sus aliados occidentales pretendan imponer. En términos generales no parece que esta postura les haya resultado contraproducente; antes bien, les ha reportado cuantiosos beneficios y una imagen de socio fiable y poco deseoso de inmiscuirse en los asuntos internos de los países africanos. Mientras tanto, han ido expandiendo de manera acelerada su actividad en una extensa gama de áreas, sin crear serios antagonismos locales o una gran preocupación internacional (tal vez con la excepción de su posición en torno a la crisis en Darfur).

El informe ya mencionado del Council on Foreign Relations dedica un capítulo entero a China titulado "The New Playing Field: China's Rising Role", en el que analiza sus estrategias, motivaciones y las consecuencias para la política de Washington. Este documento subraya el peligro para las aspiraciones geoestratégicas estadounidenses, argumentando que los chinos se están oponiendo directamente a los intereses occidentales. Así se deduce de manera indudable de afirmaciones como la que determina que:

Quizás el aspecto más preocupante para los objetivos de la política exterior estadounidense es la voluntad china de usar su posición en el Consejo de Seguridad de la ONU para proteger a algunos de los regímenes africanos más notorios contra las sanciones internacionales, particularmente Sudán y Zimbabue. China ofrece una fuente de apoyo alternativa, incluso para algunos de los aliados más cercanos de EE UU, cuando se enfrentan a la presión occidental para que realicen reformas económicas o políticas. Etiopía […] calificó a China como "su socio comercial más fiable" y ha indicado su interés en una cooperación

militar más estrecha. El presidente Mwai Kibaki de Kenia, presionado por donantes occidentales por la corrupción de su administración, lideró una delegación de alto nivel a China para conseguir inversiones y apoyo económico. Angola ha resistido las recomendaciones del FMI y otros donantes de ayuda sobre reformas económicas, después de recibir más de 2.000 millones de dólares en préstamos blandos de China (Lake et al., 2006: 41).

Como ya habíamos visto muchas veces en el contexto de competencia bipolar entre las dos superpotencias durante la guerra fría, actores locales (como, por ejemplo, Etiopía)[74] pueden obtener grandes beneficios de este juego, aunque deben ser conscientes de que se trata de una apuesta arriesgada (como demuestran las experiencias de países como Vietnam o Corea). En consecuencia, el reto para los países del Sahel será cómo manejar las posibilidades que les ofrece esta nueva rivalidad entre los grandes, sin perder pie y enfrentarse a situaciones que podrían causar más inestabilidad o incluso desembocar en una violencia sistémica.

Volviendo a China, sus gobernantes parecen estar gustosamente interesados en aprovechar esta nueva oportunidad, creando vínculos con gobiernos en toda la región. Aunque sus intereses económicos bastarían por sí mismos para promover un mayor acercamiento con esos países, la lucha contra el terrorismo les permite formular nuevos enfoques sin sufrir la presión contraria de la comunidad internacional. El hecho de que haya actualmente algo más de 10.000 trabajadores chinos activos en la industria petrolífera de Sudán —acompañados de una cantidad similar de soldados chinos y personal de seguridad— ilustra muy bien el amplio margen de maniobra que tiene China en el panorama internacional actual (cuando el resto de mundo se dedica a debatir sobre la posible existencia de un genocidio en ese país). Esta visión se aprovecha asimismo de las generalizadas necesidades de gobiernos tan frágiles como los del Sahel, que, al no ser atendidas adecuadamente por otros, dejan a Beijing el campo abierto a su intervención. Desde esa perspectiva, por tanto, la respuesta china al discurso estadounidense actual sólo puede ser vista en la capital

asiática como causa de celebración.

Se podría decir que esta estrategia china es una respuesta a la respuesta estadounidense, ofreciéndose como una alternativa más atractiva para los líderes locales. Es así como ha fortalecido sus relaciones con los gobiernos de Níger, por ejemplo, no sólo a través de la cooperación económica (especialmente motivada por sus riquezas de uranio), sino también en el ámbito militar (McConnell, 2007)[75], ocupando un espacio que también ambicionan Washington y otros actores internacionales. Lo mismo hace, utilizando muy sabiamente su gran ventaja (la falta de una agenda idealista o moralista), para establecerse como una alternativa preferible a otros actores, entendiendo sus actividades a otras esferas "blandas", como la cooperación al desarrollo, el alivio de la deuda externa o el apoyo a los programas nacionales de educación. Un ejemplo más en este terreno fue, en 2003, la condonación de la deuda de varios países africanos por un total superior a los 1.000 millones de euros, o su creciente participación en las operaciones de paz de la ONU.

Como si de un maestro de la publicidad se tratara, ha encontrado su imagen de marca al presentarse como un socio que ofrece todas las ventajas de los otros posibles candidatos para la cooperación, pero sin ninguna de sus desventajas. O, dicho en palabras del viceministro de asuntos exteriores, Zhou Wenzhong: "Business is business. Intentamos separar la política de los negocios […] vosotros [Occidente] habéis intentado imponer una economía del mercado y la democracia multipartidista en estos países que todavía no están listos para ello. Nosotros también nos oponemos a los embargos, que habéis intentado usar contra nosotros" (French, 2004).

French argumenta que, a pesar de lo que podría deducirse en una lectura apresurada, este enfoque también está teniendo sus costes, incluso asumiendo que China no se preocupe sobre las consecuencias éticas de su política. Sirva como ejemplo la retirada de la venta de acciones de la China National Petroleum Corporation, en 2006, de la bolsa de Nueva York por la preocupación sobre el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos. Esa negativa influencia en sus relaciones con los países

económicamente desarrollados podría producir alguna reconsideración sobre el modo de enfocar las relaciones exteriores de quien pretende volver a ser visto como “el imperio del Centro” en su senda de “ascenso pacífico” hasta la cúspide.

No obstante, por ahora China sigue su línea realista y pragmática tradicional, sin muestras aparentes de inquietud sobre las consecuencias que pudiera tener su comportamiento a largo plazo. Es ese pragmatismo el que le lleva a centrar sus relaciones casi exclusivamente con los gobiernos, sin apenas tomar en consideración a la sociedad civil de esos países. Consideran que esta línea de trabajo no es prioritaria, dado que sus pretensiones no persiguen el cambio social ni están guiadas por una ideología idealista: para resolver sus necesidades y para desarrollar sus planes en la zona suponen que les basta con entenderse con el aparato estatal y empresarial, sin tener que esforzarse en ganarse las simpatías de los demás actores sociales. En todo caso, si cambian los líderes, confían en que los acuerdos establecidos anteriormente puedan mantenerse en vigor sin problemas.

Este enfoque por parte de China tiene un impacto ambiguo en la estabilidad del Sahel y en las posibilidades de surgimiento del terrorismo. Por un lado, puede ser beneficioso para los países afectados al disponer de una alternativa a las pretensiones occidentales y al poder tomar posiciones más autónomas en el ámbito de la diplomacia internacional. Por otro, existe el peligro de que los distintos intereses y las estrategias no coordinadas, y hasta enfrentadas en ciertos casos, aumenten la inestabilidad interna de países como Chad, Níger o incluso Malí. Por ahora, no parece ser éste un tema que merezca mayor reflexión por parte de Beijing. El caso de Sudán —que compite con la República Democrática del Congo por ser el país que sufre el mayor nivel de violencia de todo el continente— demuestra que China puede sacar provecho incluso en situaciones con problemas tan graves como los de genocidio o de sufrimiento humano generalizado y prolongado. Aquí, como en otros casos, la reacción de las potencias occidentales podría ser determinante para la futura política exterior de la república asiática; aunque por ahora parece que la “guerra contra el terror” sólo anima a los gobernantes chinos a continuar con su especie de realpolitik pura. Como explica John Ikenberry: “Estados Unidos

debería recordar que su liderazgo del orden occidental les permite conformar el entorno en el cual China tiene que tomar decisiones estratégicas. Si quiere preservar su liderazgo, Washington necesita reforzar las normas y las instituciones que forman la base de ese orden, y así facilitar la incorporación de otros y dificultar su derrumbe. La estrategia general de EE UU debería estar centrada en el lema 'el camino hacia Oriente pasa por Occidente' " (Ikenberry, 2008: 24-25).

2.4. LA UNIÓN AFRICANA

Hasta ahora, la Unión Africana (UA) no se ha mencionado mucho en este texto. Se trata de un organismo de reciente creación y con grandes ambiciones (formalmente comparables a las de la Unión Europea, tal como sus promotores se encargan de repetir con frecuencia), aunque con un impacto real todavía relativamente limitado en cuanto a la mejora de las condiciones de desarrollo y seguridad de sus más de 900 millones de habitantes. Eso no significa que no tenga interés para los temas analizados a lo largo de estas páginas. La UA, en su forma presente, es una iniciativa que ya ha ido acumulando ciertos resultados en el área de la seguridad, incluyendo algunas propuestas sobre lucha contra el terrorismo. El hecho de que agrupe a la totalidad de los países africanos y su mayor conocimiento de las dinámicas internas del continente la hace, en principio, más atractiva a los ojos de la población africana y más idónea para diseñar y llevar a la práctica iniciativas que, si fueran promovidas por otros actores externos, podrían provocar un abierto rechazo.

Como sucesora de la Organización para la Unidad Africana (OUA), fue fundada en 2002, como resultado de un impulso liderado por la Sudáfrica de Tabo Mbeki y la Libia de Muammar al-Gaddafi. Sus 53 miembros, incluyendo obviamente a todos los países del Sahel, se muestran comprometidos, entre otras cosas, con la promoción de la integración socioeconómica del continente, de la paz y la seguridad, de la buena gobernanza y de los derechos humanos.

RECUADRO 5

Actividades contraterroristas del CAERT

La política contraterrorista de la Unión Africana está en gran parte reflejada en los objetivos y las actividades del Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT). Promueve investigación, análisis y coordinación sobre el tema, organiza jornadas y ofrece asistencia técnica a los Estados miembros en esta materia, especialmente en el marco de la lucha global. Asimismo, pone un énfasis especial en el desarrollo de sistemas de alerta temprana y en el análisis de la complejidad de las causas subyacentes que activan esta amenaza.

Cabe destacar que en las políticas individuales de sus miembros existen grandes diferencias y huecos en la ejecución de estrategias contraterroristas, aunque el CAERT parece desarrollar un enfoque más ambicioso. Sin embargo, su influencia está todavía muy limitada en términos de impacto político.

Sus actividades están estructuradas en tres pilares: la unidad de alerta y prevención, la unidad de documentación y la unidad de instrucción, cada una de las cuales proporciona sus servicios a los Estados miembros. La unidad de prevención se centra tanto en la evaluación y la asesoría sobre la situación de seguridad del continente (con énfasis en temas de prevención) como en monitorear las dinámicas globales para poder informar sobre la existencia y evolución de amenazas externas al continente. Por su parte, la unidad de documentación intenta coordinar y homogeneizar las actividades relacionadas con la recopilación de información, establecer procedimientos comunes entre sus miembros y servir como centro de documentación central en cuestiones de terrorismo en el continente africano. Por último, la unidad de instrucción es responsable de la organización de jornadas (por ejemplo, en abril de 2008 organizó un seminario en Argel sobre contraterrorismo en la región del norte de África, en colaboración con el Gobierno español), del análisis de información, de la instrucción sobre actividades contraterroristas a sus Estados miembros (incluso en el ámbito financiero) y de la coordinación en la distribución de equipamiento (para labores de vigilancia o de detección de explosivos, por ejemplo).

En cuanto al terrorismo internacional, cabe recordar que ya en 1992 la OUA aprobó una resolución (Res. 213) —en gran parte motivada por la enorme preocupación que causó el regreso de los muyahidin desde Afganistán, después de la guerra contra la Unión Soviética— para coordinar los esfuerzos contra un extremismo que amenazaba con desestabilizar a muchos de los regímenes políticos locales. Después de los atentados de 1998 contra las embajadas estadounidenses de Nairobi (Kenia) y Dar es Salaam (Tanzania) —añadidos a los problemas domésticos con el terrorismo en países como Egipto, Argelia y Uganda—, la OUA aceleró la cooperación sobre estos temas. Este renovado impulso permitió llegar a la Convención (de Argel) sobre la Prevención y el Combate contra el Terrorismo, que desembocó en un plan de acción, que debería ser implementado en 2002, y en el consiguiente establecimiento de protocolos ad hoc, a partir de 2004. Además, ya en el marco de la UA, se estableció el Centre Africain d'Etudes et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT) para contribuir a fortalecer las capacidades africanas en el combate contra el terrorismo. (Véase el recuadro 5 para un resumen de sus actividades contraterroristas más importantes.)

En este sentido, se puede argumentar que el continente africano ha sido relativamente progresista en la lucha contra el terrorismo internacional, con iniciativas puestas en marcha antes del 11-S y con una coordinación interestatal bien desarrollada. Además, ya desde el principio ha mostrado una cierta sensibilidad a la diversidad de posiciones entre sus miembros, enfatizando la importancia de evitar que la lucha contra el extremismo se convirtiera en una lucha cultural.

En cualquier caso, hay que reconocer que muchas de las actividades contraterroristas existentes han sido impulsadas desde la Casa Blanca (el CAERT, por ejemplo, está parcialmente financiado por EE UU) y, por lo tanto, no se pueden considerar completamente al margen del marco definido por la "guerra contra el terror". No obstante, tanto por el proceso de integración regional que promueve la UA como por su atención específica a los vínculos entre el desarrollo humano y cualquier otro asunto en el continente, ni se

puede infravalorar su importancia para el futuro de África ni se debe creer que sus actividades contraterroristas son una simple extensión de la visión estadounidense.

La UA tiene una clara ambición de retomar el control sobre los asuntos de seguridad del continente, y así lo indica su despliegue de fuerzas de mantenimiento de paz en Sudán, en Anjouan (Unión de las Comores) y en Somalia. Por eso cabe imaginar que podría, asimismo, desarrollar un proceso propio de tratamiento de la posible amenaza terrorista en la totalidad del continente o a escala regional, como en el Sahel. Aunque no tenga los mismos recursos humanos, económicos y de inteligencia que pueden atesorar otros actores externos, sí tiene una clara fuerza política y diplomática en la región, además de su innegable legitimidad para protagonizar cualquier iniciativa africana. Frente a decisiones foráneas como la creación de AFRICOM, que puede generar efectos contraproducentes en colectividades y países determinados, la posibilidad de una iniciativa africana, aunque tenga que estar reforzada desde el exterior en ciertos ámbitos, parece mucho más aconsejable.

La amenaza terrorista es global y, por ello, afecta a África igual que a otros continentes. Debe ser, por tanto, una preocupación de los gobiernos africanos y de la UA hacer frente a su emergencia. Su implicación en la búsqueda de soluciones a los conflictos de Chad o Níger, por ejemplo, es una buena señal que debe ser confirmada por una orientación en esta línea. En ambos conflictos, existe siempre el temor sobre el impacto que la inestabilidad existente pueda tener en el surgimiento del terrorismo en esos países y, por lo tanto, la diplomacia preventiva, la promoción de sociedades abiertas, la satisfacción de las necesidades básicas y la creación de oportunidades para el conjunto de la población tienen que formar parte consustancial de cualquier estrategia contraterrorista sostenible.

Lo que está en cuestión, sin embargo, es si la orientación del esfuerzo a realizar debe seguir el camino marcado por la “guerra contra el terror” o si, por el contrario, debe centrarse en la lucha contra las causas profundas que explican su atractivo para ciertos individuos y grupos que se sienten excluidos del sistema en el que

viven. Ahora, cuando ya se puede establecer un mínimo balance de ocho años de la estrategia unilateralista, militarista y centrada en los síntomas por parte de Washington y sus aliados, parece claro que el mundo no ha logrado eliminar esa amenaza; ni siquiera hacerse más fuerte contra ella. Aunque sólo fuera por ese fracaso, es preciso ensayar en otras direcciones y es precisamente aquí donde la UA, todavía en fase de conformación de sus señas de identidad como proveedor de seguridad, puede emprender esa vía alternativa — multilateralista, no militarista y centrada en las causas— dejándose guiar por los postulados de la seguridad humana y la Construcción de la Paz.

Además, como argumentamos en el capítulo 4, la respuesta más adecuada a las posibles actividades terroristas en la zona subsahariana sería la apuesta explícita por la Construcción de la Paz. Este enfoque requiere tanto una especial sensibilidad hacia las relaciones complejas entre los temas de seguridad y los del desarrollo económico, social y político, como un énfasis en el rol de los actores locales. Éstos son dos aspectos que la UA puede ofrecer para convertirse en una pieza clave en la búsqueda de soluciones verdaderas y sostenibles frente al terrorismo en el Sahel.

2.5. LA ONU

La ONU tiene identificado el terrorismo como una prioridad en su agenda de seguridad, y ya en 2006 lanzó la Estrategia Mundial de la ONU contra el Terrorismo. Como dijo entonces Jequesa Haya Rashed Al Califa, presidenta de esa sesión de la Asamblea General: “La aprobación por 192 Estados miembros de la resolución sobre la Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, con su Plan de acción anexo, constituye un testimonio común de que nosotros, las Naciones Unidas, plantaremos cara al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y que el terrorismo, independientemente de quién lo cometa, en dónde y con qué propósitos, debe ser condenado y no será tolerado” (Haya Rashed Al Califa, 2006).

En esa misma línea también parece haber un aumento del interés por parte de la ONU en relación con el Sahel. En mayo de 2008, por ejemplo, Jan Egelaar, enviado especial del secretario general, durante su visita a Níger, Malí y Burkina Faso hizo un llamamiento para que se dedicara más atención a la región. Sin embargo, en cuanto al Sahel y a la posible amenaza terrorista, las Naciones Unidas todavía no han entrado directamente en el juego, y es dudoso que esto cambie en un futuro próximo.

La organización internacional sí tiene una presencia en la región —primordialmente centrada en el apoyo institucional, el mantenimiento de la paz en el continente africano y la cooperación para el desarrollo—, lo cual podría jugar un papel importante a la hora de buscar soluciones a largo plazo para las causas y los síntomas analizados en capítulo 2.

En términos diplomáticos, la ONU ha estado involucrada en la búsqueda de soluciones pacíficas para los conflictos entre los tuareg y los gobiernos locales, especialmente en Malí y Níger, apo- yando iniciativas para una conferencia regional sobre el tema. También refuerza actividades de la UA y coordina (a través de OCHA —la

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios— u otros departamentos) el diálogo entre distintos actores locales.

También tiene una presencia permanente en el Sahel. Ya en reacción a la sequía en la región durante los años 1973-1975, la Organización estableció la UNSO (Office to Combat Desertification and Drought), una oficina permanente (que luego pasó a ser el Drylands Development Centre del PNUD) que todavía sigue siendo —en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)— uno de los pilares fundamentales de las operaciones de las Naciones Unidas en la zona. Estas actividades tienen una importancia obvia en cuanto a la seguridad humana, el desarrollo económico y la Construcción de la Paz en el Sahel y, por lo tanto, merecen ser apoyadas por actores como España (véase el siguiente capítulo). Además, la ONU tiene asimismo otras oficinas permanentes en la región, como por ejemplo la de UNOWA (la Oficina para África Occidental de la ONU) y la de UNICEF para África Occidental.

Un ejemplo interesante, cuyo modelo se podría aplicar también a países como Chad o Níger, es un proyecto (en muchos sentidos de Construcción de la Paz) del UNEP en Sudán[76] que evalúa la situación posconflicto en el país y la relación entre la violencia y la situación medioambiental. Otro proyecto interesante en esta línea de Construcción de la Paz podría ser el que desarrolla la OCHA en relación con los intentos de reforzar la situación de "pastoralistas"[77] (pastoralists, en inglés) en zonas de conflictos o de posibles amenazas como las de terroristas (OCHA, 2008). Este tipo de iniciativas son fundamentales para afrontar la situación analizada a lo largo de esta obra en la medida en que proveen sistemas de alerta temprana, refuerzan la situación de grupos marginados, fortalecen actividades económicas básicas y abren la puerta a mayores y mejores dinámicas entre los actores locales y el mundo exterior.

CAPÍTULO 4 . ESPAÑA Y EL SAHEL, ¿EXPLORANDO UNA VÍA ALTERNATIVA?

Lo más oscuro de África siempre ha sido nuestra ignorancia de ella.

George Kimble

En los capítulos anteriores el papel de España en esta historia sobre terrorismo en el Sahel apenas ha sido mencionado. La razón más obvia de esta ausencia es que Madrid ha mostrado hasta ahora poco interés en esta región subsahariana y, en gran medida, la política exterior española ha ignorado la región durante las décadas pasadas. Sin embargo, recientemente parece haberse producido una cierta reorientación, motivada sobre todo por el notable aumento de la emigración hacia la Unión Europea —a través de las islas Canarias y otras zonas costeras españolas— y por una creciente preocupación sobre nuevas amenazas, entre las que destacaría la derivada del posible terrorismo internacional procedente del Sahel. La aprobación del Plan África 2006-2008 (véase el recuadro 1) por el Consejo de Ministros, en mayo de 2006, es una muestra bien palpable de este cambio de actitud.

La falta, a día de hoy, de una estrategia bien estructurada y explicitada para esta región tiene sus raíces tanto en la perenne insuficiencia de medios de la política exterior española como en su tradicional preferencia por otras áreas geográficas— América Latina y el Mediterráneo, sobre todo. A esto podría añadirse también el desconocimiento y hasta una especie de muro psicológico y práctico ante todo lo que se ubica más al sur del Sáhara. No obstante, en el proceso emergente de nuevos retos y desafíos para una potencia media como España, que quiere ser parte activa de la política internacional en este arranque de siglo, el Sahel se está convirtiendo rápidamente en un área de interés de nuestra acción exterior.

Si nos atuviéramos exclusivamente a la orientación general de la cooperación para el desarrollo, centrada en la lucha contra la

pobreza, el Sahel debería ser una prioridad absoluta. La región agrupa a un conjunto de países con graves deficiencias en bienestar y desarrollo —no sólo económico, sino también político, social y de seguridad— y, más allá de sus limitadas fuerzas, es preciso un sostenido esfuerzo desde el exterior para cambiar las negativas tendencias que registra en todos los órdenes. Por otra parte, la relativa proximidad geográfica hace que, más que otros países europeos, España se vea cada vez más afectada por las dinámicas y los acontecimientos del Sahel, tanto por su imparable presión migratoria como por el empeoramiento de sus niveles de desarrollo humano o medioambiental, con un inquietante crecimiento de actividades delictivas que lo hacen cada vez más inestable y lo convierten en un foco emisor de inseguridad más allá de sus límites geográficos. Para España, igualmente, el terrorismo es, por definición, un tema muy sensible y de alta prioridad en la vida nacional. De ahí que, incluso aunque la amenaza terrorista desde el Sahel fuera imaginaria, el hecho de que allí se estén desarrollando actividades contraterroristas parece estimular un renovado interés por parte de Madrid.

La relativa falta de vínculos históricos con la zona explica en cierto modo el que España carezca de una bien desarrollada infraestructura de acción exterior sobre el terreno. En comparación con otros socios europeos, existe un claro déficit en sus conocimientos y contactos dentro de la región. Sin embargo, este hueco también se puede interpretar como una ventaja en comparación con otros actores externos. Como explicaba Álvaro Iranzo, anterior director general de Política Exterior para el Mediterráneo, Oriente Próximo y África, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: “La nueva mirada de España hacia África está libre de prejuicios o condicionamientos históricos. Sumida como estaba en un prolongado declive, España se mantuvo al margen del reparto gestado en el Congreso de Berlín de 1885. A diferencia de otros países europeos, España no tiene la rémora de haber padecido en África subsahariana, con la parcial excepción de Guinea Ecuatorial, traumáticas experiencias postcoloniales” (Iranzo, 2006: 1).

Además, el enfoque de la actual política exterior española —que busca caminos alternativos dentro de su acción exterior, como los

que apunta, por ejemplo, la Construcción de la Paz (CP)[78] — le confiere un posible valor añadido en el juego regional que hasta ahora ha estado dominado por actores con intereses muy distintos, como se explica en el capítulo 3. Esta combinación —de recién llegado a la región y de promotor de una estrategia distinta para afrontar los retos saheliano— podría transformar a España en un actor serio e interesante para los gobiernos o los grupos locales.

Por ser la CP un elemento novedoso y central en la acción exterior que España pretende desarrollar, merece la pena iniciar este capítulo con un breve análisis de lo que este concepto significa y de cómo pretende aplicarse. Posteriormente, se resumen algunos de los aspectos más significativos en la evolución histórica de las relaciones entre España y el Sahel, para llegar a un análisis de la situación actual con respeto a las relaciones entre estas dos partes del mundo tan cercanas y, al mismo tiempo, tan alejadas. El capítulo termina con el argumento de que España necesita continuar en su camino actual de priorizar el Sahel, tanto por sus propios intereses estatales como por el impacto positivo que podría tener (si la política se basa en una estrategia adecuada y holística) en esa necesitada región africana.

RECUADRO 1

Plan África

Dentro de las iniciativas internacionales hacia África que han surgido en los últimos años, el Plan África 2006-2008 es un intento por parte del Gobierno español de mostrar su nuevo enfoque hacia la región del África subsaharina. El documento toma en cuenta los discursos multilaterales, especialmente la Estrategia de la Unión Europea para África, además de establecer su propia dinámica bilateral.

Aunque este Plan no es el primer documento sobre la región elaborado por la Administración española —en 2001 se dio a conocer ya el Plan de Acción para África subsahariana—, en el actual se plantea una reorientación global en la política exterior y de cooperación al desarrollo para todo el subcontinente. Además, añade al vigente Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que tiene un enfoque más general, unas referencias muy centradas en cuestiones específicamente africanas. Dado que, hasta ahora, la atención hacia esta región ha sido secundaria y puntual, el Plan África intenta poner en marcha un nuevo modelo de política exterior y cooperación que permita hacer frente a los crecientes desafíos que se identifican en la región, tanto en clave interna como en relación con posibles preocupaciones externas (flujos migratorios, comercios ilícitos, terrorismo, etcétera).

El Plan África puntualiza las siete áreas que se encuentran en primer plano para la región subsahariana: el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África; la lucha contra la pobreza; la cooperación para ordenar los flujos migratorios; la participación activa en la Estrategia de la UE para África; la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión; el fortalecimiento de la cooperación cultural y científica; y un refuerzo de la presencia política e institucional española en África. Para cumplir estos objetivos se apuesta por un nuevo modelo de asociación que modifica los esquemas clásicos entre los donantes y los beneficiarios, basado en la coordinación entre los primeros y en la cooperación con los socios africanos.

Del mismo modo, se detectan con claridad los intereses económicos y geoestratégicos que acompañan a la iniciativa, tanto por parte del donante como en lo que respecta a los gobiernos locales. Como ya se ha podido constatar en otros contextos, estos últimos a menudo parecen inclinados a decir lo que los donantes quieren escuchar para asegurarse la continuación de una cooperación que les resulta beneficiosa económicamente y de un apoyo político que no siempre redunda en beneficio de los habitantes de esos mismos países. Es, en gran medida, un permanente juego entre la defensa de la

estabilidad (entendida normalmente como el mantenimiento del statu quo imperante) y la necesidad de impulsar profundas reformas para lograr salir de la deplorable situación en la que se encuentra la mayoría de la población local.

1. ESPAÑA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: UN CAMINO ALTERNATIVO A LA 'GUERRA CONTRA EL TERROR'

Desde la publicación del Plan Director 2005-2008 y la consiguiente Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (véase el recuadro 2), que marcan las líneas centrales de la cooperación para el desarrollo española, España ha afirmado su ambición de apostar por la CP como pieza fundamental dentro de su acción exterior. Esta apuesta tiene relevancia especial en el caso del Sahel y sus supuestos vínculos con el terrorismo. De modo telegráfico se puede decir que, con la CP, España puede plantear su política exterior como una alternativa clara y mucho más prometedora para la lucha contra los problemas estructurales de la región que la que ofrece el marco de la "guerra contra el terror". Para decirlo de otra manera, España puede ser, potencialmente, uno de los principales actores que ofrezcan otro camino para afrontar los retos en el Sahel analizados a lo largo de este texto.

Como se observa en los capítulos anteriores, uno de los problemas más obvios para la lucha contra la posible existencia del terrorismo en el Sahel es que el enfoque estadounidense ataca simplemente los síntomas sin atender a las causas estructurales que conforman la base de cualquiera amenaza de este tipo. Un enfoque europeo —o, más específicamente, español—, centrado sobre todo en las raíces que alimentan esas amenazas, podría jugar un papel importante a largo plazo, diferenciándose de las estrategias de Washington al optar por una visión más orientada hacia el desarrollo humano, el fortalecimiento de las instituciones y la seguridad del ser humano, todo ello asumiendo el alto grado de diversidad de las sociedades sahelianas. También, como un rasgo sustancial de la CP, se trata de pensar no tanto en los intereses del Estado como en los del individuo, mejorando su nivel de bienestar y tratando de garantizar su propia seguridad frente a amenazas exteriores. Eso significa, en definitiva, ofrecerse más como un socio de los países sahelianos,

interesado en contribuir a la resolución de sus problemas, que como un actor estrechamente orientado en función de sus propios intereses nacionales. En definitiva, España tiene que apostar por ser visto como un actor externo capaz de ofrecer una gama de relaciones e instrumentos mucho más amplios, positivos e interesantes para el Sahel que los que promueven otros actores externos ya presentes en la región.

Esta puerta abierta está basada en gran medida en las posibilidades ofrecidas por la CP española. Un enfoque centrado en las causas y en el ser humano ni significa ignorar los síntomas que se observan y que forman la base de la preocupación internacional, ni se debe entender como una estrategia desprovista de herramientas militares. Sin embargo, sí requiere una visión y un marco global liderado por actores y actividades civiles, dentro de la cual se pueden incorporar instrumentos propios de la seguridad clásica (que incluyen el uso de la fuerza en determinadas circunstancias). Una estrategia de CP permite exactamente esto.

RECUADRO 2

La estrategia española de Construcción de la Paz

Como continuación del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación publicó en 2007 la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata del primer documento específicamente dedicado a esta materia en el marco de la cooperación española, como una de las estrategias sectoriales que deben guiar sus pasos, con él se pretende:

• Contribuir a un mayor conocimiento sobre las implicaciones que el desarrollo tiene para la seguridad y la estabilidad.

• Sentar las bases de una política de cooperación al desarrollo que sirva al objetivo de incrementar la seguridad humana.

• Activar instrumentos y mecanismos que faciliten la resolución pacífica de los conflictos.

En definitiva, aspira a hacer de España un activo contribuyente a la Construcción de la Paz (CP) como seña de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo.

Aunque —por razones institucionales— la Estrategia no identifica los países del Sahel como una prioridad destacable (aunque sí se menciona a Senegal, Mauritania, Malí y Níger como países prioritarios o de atención especial), está claro que para la Administración española este enfoque es particularmente adecuado para países como Chad, Níger y el resto de los sahelianos. Basta para comprobarlo con confrontar las carencias y necesidades de esos países con algunos ejemplos de las categorías de actividades mencionadas en la citada Estrategia, como el "Control de armas pequeñas y ligeras y reducción de la violencia armada", "Reforma del sistema de seguridad" o "Desarrollo social básico (educación, sanidad…)".

La CP se puede entender como el conjunto de acciones (en el corto, medio y largo plazo) que permitan a una sociedad prevenir, gestionar y resolver el conflicto —a través de sus propias capacidades— sin recurrir al uso de la violencia. Es un proceso dinámico en el que los individuos dentro de la sociedad —así como la sociedad en su conjunto— fortalecen su capacidad para crear seguridad y un desarrollo sostenible a través de la permanente mejora estructural de sus mecanismos básicos en el terreno

sociocultural, económico y político. Incorpora una amplia gama de actividades —desde sistemas de alerta temprana hasta la reforma del sistema de seguridad— pensadas para mejorar las capacidades de la sociedad local. Según la ya citada Estrategia de Construcción de la Paz, “No se trata de una tarea circunscrita a los episodios más agudos de una confrontación violenta, [sino que] la construcción de la paz adquiere su verdadero valor cuando aplica todas sus potencialidades a evitar el estallido violento de los conflictos, articulando estrategias e instrumentos que permitan su resolución pacífica [y] sólo logrará resultados positivos en la medida en que consiga llevar a la práctica sus principios de inclusividad y de sostenibilidad” (Núñez y Hageraats, 2007). Este enfoque ya tiene una larga historia (y la Unión Europea puede entenderse como uno de sus mejores ejemplos; véase el recuadro 3), aunque su aspiración de ser una estrategia holística y bien definida es más reciente. La primera mención que encontramos dentro de la ONU es la del entonces secretario general Boutros-Boutros Ghali, en 1992, que la definió como una “acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar el resurgimiento del conflicto”.

RECUADRO 3

La Construcción de la Paz y el ejemplo de la unificación europea

La Construcción de la Paz (CP) es un enfoque no simplemente pensado para sociedades con riesgo de sufrir un estallido de violencia a corto plazo, sino que es un concepto que describe actividades continuas y omnipresentes en cualquier sociedad. La razón de intentar aplicarlo a sociedades frágiles es que en otros países más estables política y económicamente las dinámicas de CP suelen surgir de forma más natural y automática. De hecho, uno de los ejemplos —y éxitos— más destacados en la historia de la CP ha sido la creación de la Unión Europea. Aunque cabe destacar que obviamente la unificación europea tenía aspectos muy distintos a

los retos que debe afrontar el Sahel hoy en día, la UE sirve para ilustrar que la teoría se puede aplicar a la realidad con mucho éxito e impacto. No cabe duda, sin embargo, de que toda sociedad tiene sus propios rasgos particulares y por eso se requiere una estrategia de CP específica para cada caso.

En una reacción a los horrores de la Segunda Guerra Mundial y desde una perspectiva claramente preventiva (particularmente para evitar un nuevo conflicto futuro entre Francia y Alemania), se empezaron a crear vínculos gubernamentales, culturales y, sobre todo, económicos entre los distintos países de la Europa occidental. A través de estas nuevas estructuras, se creó una interdependencia natural entre los antiguos adversarios, con una necesidad mutua de promover intereses comunes e integrar agendas a todos los niveles de las administraciones. En este sentido, la Unión Europea ha sido un ejercicio de CP en su forma más pura: después de identificar una sociedad (la europea occidental) propensa a recurrir a la violencia, se empezó a integrar e incluir al mayor número de actores en su seno para crear un interés común y mutuamente beneficioso. Aunque durante el siglo XX el continente sufrió dos de las guerras más destructivas de la historia, hoy en día parece absurda la idea de un nuevo conflicto violento entre los antiguos antagonistas.

En muchos sentidos, la CP es una de las herramientas más importantes para luchar contra la exclusión, la radicalización y la confrontación armada y, por lo tanto, podría aportar mucho a una situación tan compleja y confusa como la de la lucha contra el terrorismo en el Sahel. Su recorrido histórico es menos extenso que el de las estrategias de tipo reactivo —esencialmente militaristas—, pero basta con recordar que estas últimas no han logrado una mejora sustancial del clima de seguridad global, sino más bien al contrario, para plantear la necesidad de probar otros enfoques —multilateralistas y no militaristas— como el que propugna la Construcción de la Paz. Los resultados estadounidenses han sido, cuando menos, ambiguos exactamente por el coste a largo plazo que se paga por intentar conseguir objetivos de corto plazo.

La CP ofrece un espacio para abarcar simultáneamente la lucha contra los síntomas y contra las causas subyacentes de la amenaza, tomando muy en consideración la importancia del largo plazo, de la multidisciplinariedad y del carácter multidimensional de los problemas a resolver. La implementación de una estrategia de este tipo —flexible y fácil de adaptar a situaciones específicas y únicas, sin olvidarse de sus pautas fundamentales— es exactamente lo que falta en el Sahel, donde la imposición de intereses y valores foráneos debe ser reemplazada por un enfoque dirigido a satisfacer las necesidades locales y que sea más sensible a la realidad de unas sociedades tan complejas como las del África subsahariana.

2. LA HISTORIA DE ESPAÑA EN EL SAHEL: UNA VISTA ATRÁS

A pesar de su proximidad, España no tiene tras de sí una historia larga ni profusa con los países del Sahel. Su relación con África se ha concentrado principalmente en los países del Magreb, sin extenderse mucho al sur, con la excepción de su antigua colonia de Guinea Ecuatorial (y más recientemente con Angola y Mozambique, en su proceso de superación de sus respectivos conflictos internos). El continente siempre ha sido de gran interés para los británicos, franceses, belgas o portugueses, pero nunca fue un área de dominio español ni un destino importante para sus iniciativas comerciales o de cooperación. Por lo tanto, el dibujo de las relaciones con el área apenas presenta ciertos apuntes de presencia española en medio de un panorama general trufado de auténticos agujeros negros y de ausencias bien notorias. La mirada hacia las regiones subsaharianas es una crónica que todavía queda por escribir, en claro contraste con la larga presencia que ha existido en el norte de África.

Históricamente, la principal presencia española en las tierras del Sahel fue la de algunos misioneros que pasaban por esta región o la de los pescadores que explotaban las costas mauritanas. Aunque el Sahel siempre ha sido territorio musulmán, algunas órdenes religiosas católicas han considerado a la zona un objetivo importante para su labor misionera. Una orientación que todavía se mantiene en la actualidad para algunos grupos cristianos que consideran a los pueblos sahelianos “perdidos y desesperados por el amor de Dios” (véase el capítulo 2). A pesar de su proximidad geográfica, la labor de estos misioneros se ha encontrado normalmente con serios obstáculos. El norte de África estaba bajo el control de los califas musulmanes, poco deseosos de aceptar lo que consideraban una intromisión, y el desierto hacía del viaje hacia el Sur una experiencia ardua y peligrosa. Por todo ello, la capacidad real para influir en la mente de los habitantes de esta región quedaba frustrada en la mayoría de las ocasiones. Además, con el continente sudamericano ya conquistado en términos religiosos y

con sus riquezas naturales controladas, África ya no era tan llamativa, y el reino español, con toda la humildad de la que era capaz, se volcó decididamente en intentar dominar un solo continente, dejando el otro para el resto de las potencias europeas.

Antes de la unificación territorial hispana, cuando en España aún florecía el islam, la península gozaba de una relación más estrecha con el norte de África. Esos lazos no se extendían profundamente hasta la región del Sahel, pero entre los escasos ejemplos de la influencia española en esta región merece la pena destacar el caso de un arquitecto andaluz que participó en la construcción de la universidad de Sankore, en Tombuctú, la primera en África occidental (Masonen, 1995). En el siglo XIV, el gran gobernante de Malí, Mansa Musa, amplió la entonces existente mezquita y su centro educativo a un nivel que competía con los mejores centros islámicos de este periodo. Este arquitecto era una figura poco conocida, pero su actividad en la zona demuestra la existencia de ciertos vínculos entre la península y esta región subsahariana.

El rastro de la presencia española en el área no se extendía mucho más lejos de los puertos en el Mediterráneo o en el golfo de Guinea. En este último, y en lo que afecta al territorio de la actual Guinea Ecuatorial —anteriormente conocida como Guinea Española y compuesta por una parte continental y varias islas— todavía se mantiene el español como lengua oficial, junto con el francés y el portugués. España pasó a controlar este país, uno de los más pequeños del continente, durante el periodo de la colonización e incluso antes, como en el caso de Bioko. En el siglo XVIII la isla de Bioko ya estaba bajo dominio español, pero en un corto periodo de no más de quince años fue prácticamente abandonada y pasó momentáneamente a manos británicas, hasta que volvió a convertirse en una colonia española conocida por la explotación de los cultivos de cacao, su corriente migratoria hacia Cuba y su condición de territorio de acogida de algunos políticos e intelectuales españoles obligados a emprender la senda del exilio. Guinea Ecuatorial obtuvo su independencia en 1968. En una primera fase quedó en cierto modo bajo la influencia española, hasta que Francia pasó a convertirse en su primer socio exterior. En cualquier caso, se trata de un país marcado desde su inicio por una sucesión de regímenes dictatoriales, en los que la corrupción y la

escasa sensibilidad para atender las necesidades básicas de su población lo han terminado convirtiendo en uno de los más atrasados del planeta. A pesar del reciente descubrimiento de significativas riquezas petrolíferas, la situación de subdesarrollo e inestabilidad apenas ha cambiado.

Por lo que respecta a España, el balance de sus relaciones bilaterales muestra una notable incapacidad para influir en la puesta en marcha de reformas sociales, políticas y económicas que hagan más esperanzadora la vida para los ecuato-guineanos. En definitiva, ni se ha logrado ayudar eficazmente a la población, ni se ha recuperado un cierto peso como socio exterior, ni mucho menos se ha conseguido cambiar la naturaleza autoritaria del régimen.

En relación con el Mediterráneo, sus costas siempre han sido mucho más accesibles y estratégicamente importantes para España. Ya en el siglo XV la ciudad de Melilla se consideraba parte de España y Ceuta fue añadida en el siglo siguiente. Otros puertos en Marruecos, así como algunos de Argelia, Túnez o Libia fueron también dominados por los españoles en diferentes ocasiones durante los siguientes siglos. Esa presencia costera llevó a distintas incursiones más al sur, lo que se tradujo, por ejemplo, en la experiencia del Protectorado español de Marruecos (reducido a la costa norteña, entre 1913 y 1956), en el control de Tarfaya (hasta 1958) y Sidi Ifni (iniciado en 1860 y abandonado en 1969, tras la confrontación violenta de 1957-1958) y en el dominio del Sáhara occidental (todavía hoy pendiente de decidir su soberanía, tras el Acuerdo Tripartito firmado en Madrid entre España, Marruecos y Mauritania en 1975).

Siguiendo la historia colonial, lo que ha vinculado a España con el Sahel ha sido la disputada región del Sáhara occidental, en la que Mauritania tenía inicialmente algunos intereses que pronto fueron abandonados a favor de Marruecos. En el final del régimen franquista se incrementaron notablemente las presiones marroquíes (y del resto de los países de la Organización para la Unión Africana) para lograr desembarazarse del control español sobre el territorio saharaui. Con los Acuerdos de Madrid[79] y la siguiente retirada de España en 1976, el territorio fue dividido entre Marruecos, que tomó el control del norte, y Mauritania, que se anexionó una menor

parte del sur. El primer presidente de Mauritania, Mokhtar Ould Daddah, ya desde la independencia de su país en 1960 tenía planes para ampliar las fronteras nacionales, con idea de incorporar a las poblaciones saharauis que supuestamente compartían rasgos culturales y étnicos con los mauritanos. Sin embargo, su visión nunca fue compartida por el Frente Polisario[80], apoyado por Argelia, que finalmente se impuso al vecino invasor y debilitó su oportunidad de controlar su parte anexada.

La perseverancia de Ould Daddah no sólo no tuvo éxito en cuanto a sus pretensiones con el Sáhara occidental, sino que además empeoró la fragilidad económica de su país y contribuyó a la caída de su Gobierno, derrocado en el típico estilo mauritano a través de un golpe de Estado. Un año después, en 1979, Mauritania abandonó todo interés en la zona. En principio, este paso parecía eliminar un obstáculo para el movimiento por la independencia del Sáhara occidental, pero en realidad lo único que logró fue la intensificación de la lucha contra el más influyente y poderoso Estado marroquí. A pesar de varios intentos de la ONU, con el Plan de Paz de 1991 como hito más sobresaliente, todavía no ha sido posible poner fin a este olvidado conflicto. La situación del Sáhara occidental y la suerte de la mayoría de su pequeña población (poco más de 300.000 personas, en el mejor de los casos) sigue en un permanente estado de ambigüedad, inquietud y extrema debilidad.

Más allá de estos apuntes históricos queda la sensación de que la influencia española en África ha sido muy limitada y prácticamente inexistente en cuanto a la región saheliana. Mirando hacia el futuro, si España toma conciencia tanto de su propio peso internacional como de los retos y oportunidades que se manifiestan en el Sahel, existe un amplio margen de maniobra para cambiar esta dinámica. El abandono del Sáhara occidental —con una mezcla de desinterés por una población con fuertes lazos con su antigua metrópoli y por un conflicto violento en el que los actores locales se han ido destrozando mutuamente— debe servir como una lección para el futuro. Hoy en día, España promueve una aproximación a estos países que queda lejos de los días explotadores del colonialismo, sin que esto haga olvidar que la defensa de los intereses propios siempre juega un papel importante en cualquier relación internacional. Su reciente relación con el África subsahariana ofrece

un gran espacio que necesita encontrar un equilibrio entre los intereses y las necesidades para garantizar su efectividad y proponer alternativas a los fallos históricos.

3. ESPAÑA Y EL SAHEL ACTUALMENTE

Como hemos analizado en el apartado anterior, la historia de España en el Sahel es apenas una nota a pie de página en la crónica exterior de un país que un día ocupó una posición sobresaliente como potencia mundial y que, posteriormente, se encerró en sí mismo durante casi un siglo y medio, hasta renacer como un miembro pleno de la comunidad internacional en los últimos treinta años. Sin embargo, esta carencia se está modificando rápidamente y hoy hay cada vez más relaciones bilaterales e iniciativas, tanto gubernamentales como impulsadas por otros actores sociales, destinadas al África subsahariana.

Por razones históricas, la cooperación internacional española se ha venido centrando principalmente en los países de identidad latinoamericana. Sin embargo, desde 2004 es evidente que África en su conjunto ha adquirido un mayor nivel de importancia en la acción exterior española. Así lo refleja la evolución del organigrama del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al pasar de una Dirección General de Política Exterior para el Mediterráneo, Oriente Próximo y África a la creación de una Dirección General de Política Exterior para África en 2008, donde por primera vez dentro de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores se ha creado un departamento específicamente dedicado al África subsahariana. Por su parte, en el ámbito de actuación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se ha registrado un proceso similar desde su creación en 1988, pasando de una Dirección General del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, el Mediterráneo y Países en Desarrollo al establecimiento, en 2000, de un Departamento de Cooperación con África Subsahariana, dentro de la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa oriental. En definitiva, desde el inicio de la actual etapa de gobiernos socialistas la aproximación a la región se ha visto fortalecida vigorosamente, hasta alcanzar niveles sin precedentes, sin que esto modifique su imagen global de escenario

secundario en comparación con otros.

Hoy varios países sahelianos figuran como “prioritarios” en los esquemas de cooperación española centrada en la mejora de la seguridad, la promoción de la democracia y la ayuda al desarrollo. Aunque el proceso todavía tiene que consolidarse, es un hecho evidente que España ha incrementado su cooperación bilateral con los Estados subsaharianos. Al igual que ha ocurrido en otros países de nuestro entorno, las razones que han orientado este renovado interés han sido las mismas que normalmente se toman en consideración cuando se trata de países empobrecidos. Por desgracia, la voluntad política parece activarse solamente a partir de que su precariedad y su inestabilidad empiezan a afectar al mundo desarrollado y estable. Así ha ocurrido con los flujos migratorios, que es uno de los principales indicadores de la pobreza e inseguridad dentro de la región. En este terreno España ha sido especialmente sensible, tanto por lo que le afecta directamente como por su condición de puerta de entrada a la UE. En esa línea se ha ido ampliando el catálogo de factores preocupantes, para incluir al narcotráfico o al crimen organizado, favorecidos por la inmensidad y porosidad de las fronteras del Sahel, utilizadas igualmente por grupos armados o terroristas (véase el recuadro 4).

RECUADRO 4

Las nuevas rutas para el narcotráfico

Aureoladas en la antigüedad como realidades legendarias y exóticas, las rutas del Sahel se distinguen hoy por una imagen bien distinta: grupos criminales organizados las emplean como vías de paso para todo tipo de tráficos ilícitos (sea de tabaco, armas, personas o drogas). Si hasta hace poco las drogas tenían una presencia muy limitada en esta región, a partir de 2005 parece que se ha registrado un cambio radical en el panorama saheliano, hasta el punto de que ahora podemos hablar de un nuevo camino para la

cocaína que entra en Europa a través del África occidental.

Las rutas que normalmente suministran a Europa la cocaína que consume —desde Colombia, a través de América central y EE UU, cruzando el Atlántico, o por el Caribe— también se están extendiendo directamente hacia el este. África occidental, especialmente Guinea Bissau, se está perfilando cada vez más como el punto de entrada para el narcotráfico procedente de Colombia. Como asevera Amado Philip de Andrés (2008), sólo entre 2005 y 2007 se han confiscado 33 toneladas de cocaína en algún punto del camino desde esta región hacia el continente europeo. Previamente, se había confiscado un promedio de una tonelada anual en la totalidad del continente africano.

Esto significa o que el tráfico ha aumentado en los últimos años o que el control de las fronteras ha mejorado, o incluso ambas cosa simultáneamente. La historia reciente de esta región ha estado plagada por la violencia —entre 1998 y 2005 existían 35 grupos armados en los diez países del África occidental— y esta innegable realidad permite suponer que esos grupos fácilmente pueden verse tentados de implicarse en este lucrativo negocio, aunque sólo sea como una mercancía más de su oferta o como un medio de financiación más atractivo para mantener su actividad.

El contrabando, y aun más el narcotráfico por sus mayores márgenes de beneficios, suele tener un gran impacto social y económico en los diferentes niveles de la sociedad, desde los pequeños traficantes hasta los altos funcionarios (civiles y militares) de diversos departamentos que encuentran un método sin comparación con cualquier otro dentro de esos países para alcanzar mayores niveles de poder adquisitivo y que, al mismo tiempo, se encargan de mantener y mejorar la eficacia de los flujos de las drogas. Por último, al menos de momento, la lucha internacional contra el narcotráfico no está tan concentrada en estas regiones como en otras más habitualmente conectadas con este tipo de

actividad ilícita.

Si, como proponemos en estas páginas, la eliminación de la pobreza extrema y la apuesta por un desarrollo sostenible son vías preferentes para mejorar la seguridad y la estabilidad de las personas y de los Estados, debe calificarse de adecuado el enfoque elegido por España para el Sahel. Así lo ilustran tanto el Plan Director 2005-2008 como el Plan África 2006-2008. En ambos se proponen actividades que tienen como objetivo enfrentarse con los problemas estructurales que acosan a países como Malí, Mauritania, Chad, Nigeria o Níger, en la medida en que se entiende que así se facilita el camino hacia la estabilidad y la paz. Cada uno de estos países recibe una atención explícita en la agenda española de cooperación al desarrollo, tratando de desarrollar en ellos acciones de promoción y seguridad de inversiones, programas culturales y sociales o de lucha contra el crimen organizado o el terrorismo internacional.

Por último, la reciente creación de Casa África[81] permite imaginar que la región va a adquirir todavía un mayor peso en la agenda exterior de España. Su pretensión es convertirse en un espacio de encuentro y reflexión, centrando sus actividades en sensibilizar a la población española, promover el conocimiento de las respectivas realidades, potenciar la cooperación hispano-africana y euro-africana y servir de nexo entre instituciones públicas, organizaciones del mundo académico, empresarial y de la sociedad civil. Aunque su enfoque inicial parece más inclinado hacia las tareas de orden cultural, cabe esperar que también sirva en el inmediato futuro como instrumento fundamental en la mejora de las relaciones entre España y África en los ámbitos económico, político y social.

3.1. OBJETIVOS Y PRIORIDADES GENERALES

España ha cambiado los prismáticos que sólo alcanzaban hasta la costa norteña del continente africano por otros que permiten ver hasta los países saheliano. Por una parte, el Gobierno español apuesta por una labor multilateral para hacer frente a la situación de extrema pobreza africana. En ese sentido, consciente de la limitación de sus medios para atender a cuestiones tan exigentes, considera como la mejor opción trabajar en colaboración con la Unión Europea y las Naciones Unidas en el desarrollo de políticas y estrategias de amplio alcance, contribuyendo plenamente a su puesta en marcha. Por otra, se percibe una clara intención (y necesidad) de establecer su propia relación bilateral, advertida del escaso esfuerzo realizado hasta ahora y de la exposición en primera línea a los riesgos que emanan de la región.

En el marco multilateral, el Gobierno español asume un papel activo para lograr los principios y objetivos planteados por la Comisión Europea en su estrategia de actuación para África durante el periodo 2006-2015. En el documento "La Unión Europea y África: hacia un partenariado estratégico" se esbozan las metas a lograr en áreas como los derechos humanos y el buen gobierno, la paz y la seguridad o la ayuda al desarrollo y otras cuestiones económicas. Estos objetivos comunitarios están también presentes en la estrategia que ha concebido el Gobierno español en su enfoque bilateral con el continente africano, y así lo reflejan tanto el Plan África 2006-2008 como el Plan Director 2005-2008 y los documentos de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI). Los principios y objetivos destacados en el Plan África —el documento con la mayor pertinencia sobre las cuestiones africanas— incluyen:

• La participación activa en el afianzamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad.

• La lucha contra la pobreza y la contribución a la agenda de desarrollo de África.

• El fomento de la cooperación para regular adecuadamente los flujos migratorios.

• La participación activa en el desarrollo de la Estrategia de la Unión Europea hacia África.

• La promoción de los intercambios comerciales y de inversión, con atención especial a las relaciones pesqueras y energéticas.

• El fortalecimiento de la cooperación cultural y científica.

• El refuerzo de la presencia política e institucional española en África.

Junto con estos objetivos, el Plan África presenta prioridades geográficas que encajan a los países subsaharianos en dos categorías: los países prioritarios y los países con seguimiento especial. Dentro de la primera se consideran como prioritarios cinco de los once países sahelianos: Senegal, Malí, Nigeria, Etiopía y Mauritania. En cuanto a la segunda, sólo cabe añadir a Chad como único representante del Sahel con seguimiento especial. Teniendo en cuenta que ni Malí, ni Nigeria ni Chad están contemplados en ninguna de las tres categorías que recoge el Plan Director (prioritarios, de atención especial y preferentes), que fue publicado sólo un año antes del Plan África, resulta evidente que se ha producido un giro importante, en términos de preocupación, en la agenda política española para África. Esto puede interpretarse como el resultado de una mayor sensibilidad por los problemas de la zona o, simplemente, como una falta de coherencia y claridad de los objetivos en los planes del Gobierno español. Cualquiera que sea la razón última, el Sahel es una zona que debe figurar en la lista prioritaria para la cooperación al desarrollo.

3.2. EL ENFOQUE GEOGRÁFICO

Es innegable que la región en sí misma, y cada uno de los países sahelianos que tratamos en detalle a lo largo de estas páginas (Mauritania, Malí, Chad y Níger), ha captado ya la atención de España[82]. Por fin, una zona que había sido ignorada durante tantos años a pesar de sus condiciones desventajosas se ha convertido en una cuestión relevante para la acción exterior española. La lucha contra la pobreza —que, en seguimiento de las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, encabeza las prioridades de la cooperación española— sirve como punto de arranque en la aproximación al Sahel. En conjunto, con programas como los de Construcción de la Paz, la política exterior española tiene potenciales objetivos claramente identificados, dirigidos hacia la superación de los retos estructurales de esas sociedades. Sin embargo, para que realmente beneficien a las poblaciones locales, es importante que estos programas estén bien definidos, en lugar de transitar los mismos caminos de siempre, más preocupados por el mantenimiento del statu quo.

En términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el Gobierno español ha asumido el compromiso tradicional de llegar a destinar el 0,7 por ciento del PIB a los más desfavorecidos. Desafortunadamente, este objetivo no será alcanzado antes de 2012 (o quizás mucho más tarde si las repercusiones de la crisis económica que estalló en 2008 se prolongan en el tiempo). Aunque el objetivo del 0,5 por ciento no se haya logrado alcanzar hasta 2008, la AOD se ha duplicado en el periodo 2003-2008. Este aumento sitúa a España en el séptimo lugar entre los donantes mundiales en valores absolutos, lo que confirma su renovada dedicación a la lucha contra la pobreza (Alonso, 2008). Además, en el periodo 2004-2008 se ha logrado por primera vez cumplir el compromiso de dedicar hasta el 20 por ciento del total de la AOD a los servicios sociales básicos (aunque sigue pendiente alcanzar ese mismo porcentaje en relación con el África subsahariana y el conjunto de los Países Menos Avanzados). (Véase la tabla 1.)

Tabla 1 AOD bilateral de España destinada a los beneficiarios principales

	AOD BILATERAL (EN EUROS)	ÁFRICA (AOD)	AMÉRICA LATINA (AOD
2008	3.240.004.607	30,60	44,25
2007	2.619.579.697	40,39	36,49
2006	428.101.446	34,10	47,00
2005	314.051.931	31,30	50,70

FUENTES: PLAN ANUAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL 2008, SEGUIMIENTO DEL PACI 2007, 2006.

En pos del objetivo de trabajar por la seguridad, la paz y la democracia dentro del continente africano, España ha declarado en general su apoyo a las iniciativas relacionadas con la prevención de los conflictos violentos, la consolidación de la paz y la reconstrucción posbélica, además de las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos. De modo más visible, y desde diciembre de 2007, participa en la Misión de las Naciones Unidas en Chad y República Centroafricana (MINURCAT), apoyando a las operaciones de paz y seguridad en ambos países[83]. Se trata de una misión de especial importancia para los asuntos que analizamos en estas páginas, dado que hace referencia al tema de la seguridad de las fronteras, en tanto que ambos conflictos se ven afectados por la situación en Darfur. Los grupos armados que actúan en esas zonas transfronterizas representan una amenaza para la estabilidad regional y para la seguridad de la población civil, además de perjudicar las operaciones humanitarias en marcha.

En junio de 2008 la presencia internacional creció con el respaldo de la Unión Europea, que desplegó su misión EUFOR Chad-RCA, en la que España cuenta con una mayor presencia de especialistas y personal de apoyo logístico[84]. Sin embargo, ambas misiones han sido criticadas por su incapacidad para contener la violencia después de un año de operaciones sobre el terreno. Además, el despliegue de las fuerzas policiales, complementarias a la labor de las fuerzas armadas, ha quedado estancado por obstáculos burocráticos, lo que ha impedido una efectiva protección a la población civil (Oxfam International, 2008).

En esa misma línea, aunque en una escala mucho más reducida, España apoya asimismo las operaciones de paz en Etiopía y Eritrea, como parte de la Misión de las Naciones Unidas en esos dos países (MINUEE). En 2003, España contribuyó a la resolución del conflicto con el despliegue de un modesto contingente militar (cuatro militares, reducidos posteriormente a tres), que sigue aún activo en

calidad de observadores militares[85].

Aunque mínimo, el apoyo a las operaciones de paz en Chad ha sido la mayor contribución por parte de España a la seguridad de este país saheliano. Aparte de eso, las relaciones entre los dos países han sido bastante limitadas. En el ámbito diplomático, España mantiene relaciones con Chad desde 1975, a través de la embajada ubicada en Camerún. En el de la cooperación no gubernamental son varias las ONG que han trabajado en el país, tanto en labores de índole religiosa como en la realización de diversas tareas de desarrollo a una escala limitada. No hay mucho más que vincule a estos dos países; sin embargo, el sector de la minería puede ser una buena motivación para estrechar las relaciones en el inmediato futuro y para aumentar la presencia de España en Chad.

De todos los países del Sahel, Mauritania es el que cuenta con la mayor red de relaciones bilaterales con España. Así se deduce de la existencia de un Acuerdo de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, firmado el 27 de julio de 2008, en el que se recogen diferentes ámbitos de cooperación que abarcan desde la de índole política, a la económica y financiera, la de defensa, la de cooperación al desarrollo, la cultural y de educación, la judicial, la consular y migratoria, así como la de lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. Hay varias claves que explican esa preferencia por Mauritania. La primera de ellas tiene que ver con su condición de miembro pleno de la Unión del Magreb Árabe, desde su puesta en marcha en 1989, lo que ha llevado a España a establecer con este país el mismo estatuto privilegiado otorgado antes a Marruecos, Túnez y Argelia, dentro de su interés por el desarrollo y estabilidad de una zona tan próxima al territorio español. Su posición geográfica —como vecino del territorio disputado del Sáhara occidental y como fachada atlántica de las rutas marítimas de mercancías (y crecientemente de personas)— es igualmente un factor de la máxima importancia, junto con su tradicional riqueza pesquera, sus abundantes yacimientos en mineral de hierro y su emergente posición como productor petrolífero. Por otra parte, la emigración desde África subsahariana —uno de los temas más polémicos tanto para España como para la Unión Europea— lo convierte también en un socio vital para una adecuada gestión de esos flujos (véanse las tablas 2 y

3). Así, por ejemplo, en 2006 España apoyó al Gobierno mauritano en el establecimiento de un centro de acogida para emigrantes en Nuadibú[86]. Este centro está pensado para controlar a los inmigrantes indocumentados que se interceptan en su camino a través del espacio mauritano, convertido en una base de partida desde la que se arrancan quienes pretenden llegar a las costas españolas (Bárbulo, 2006)[87].

Tabla 2 Inmigración en España entre 2000-2005 (en miles de personas)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
África	229,0	317,2	423,0	522,7	579,4	705,9
Región subsahariana	48,4	60,7	79,8	98,5	109,9	142,8
Magreb y Egipto	85,6	256,6	343,3	424,2	469,5	563,2
UE	375,5	417,3	489,8	587,7	636,0	766,7
Europa (excluida UE)	47,2	106,1	202,4	335,9	404,6	561,5
Latinoamérica	184,0	416,1	720,2	1.032,1	1.219,7	1.409,0

FUENTE: SANDELL (2005).

Tabla 3 Cruce ilegal de fronteras de algunos Estados de la UE (2007) (en un

	TIERRA	AIRE	MAR	TOTAL	ESCALA
España	4.080	n.d.	11.751	27.919	---
Francia	690	4.149	909	5.748	+ + +
Grecia	62.475	1.377	9.342	73.194	+ +
Italia	n.d.	1.195	20.455	21.650	-

Leyenda: (+) Aumento (-) Disminución * 5-15% ** 15-30% *** >30%

FUENTE: INFORME GENERAL DE FRONTEX 2007.

Su propia situación de inestabilidad convierte a Mauritania en una permanente preocupación para sus propios vecinos magrebíes y para el resto de los que, como España, temen verse afectados por su hipotético colapso. Tras una larga historia de intervencionismo militar en la vida política nacional, en 2007 se inició un proceso de transición a la democracia que generó grandes expectativas tanto dentro como fuera de Mauritania. Fue en ese contexto en el que los nuevos gobernantes recibieron un nítido apoyo internacional, en cuyo marco España se significó como uno de los principales contribuyentes al mantenimiento de la estabilidad y la consolidación del proceso democrático. Así, justo después de los procesos electorales, que auparon a la presidencia del país a Sidi Cheikh Ould Abdallahi, se puso en marcha un programa de formación de personal mauritano (desde jueces y personal del sistema judicial hasta notarios y personal para las prisiones) para reforzar la capacidad institucional del sistema, al que se añadieron cursos de español. Simultáneamente, España destinó dos millones de euros al programa comunitario para la descentralización y la creación de instituciones locales y nacionales dentro de Mauritania[88]. Junto a esos programas de orden político (nation-building), Mauritania se ha convertido en un beneficiario directo de una amplia gama de acciones que apoyan a diversas capas y actores de la sociedad, abarcando desde la educación a la salud, sin olvidar el medio ambiente. En ese afán, la AECID viene financiando varios proyectos educativos destinados a la formación de asistentes sociales que trabajan con menores, a la eliminación del analfabetismo y a la formación medioambiental. En paralelo, se han desarrollado también cursos sobre protección de espacios protegidos, así como actividades y apoyo financiero a proyectos de conservación de la naturaleza y al desarrollo sostenible, además de proyectos de mejora del agua potable en algunas localidades.

Los objetivos comerciales —ligados a la pesca y a la explotación de los recursos energéticos— ocupan un lugar importante en la agenda bilateral. España es el principal beneficiario del Acuerdo de Pesca

que Mauritania tiene con la UE. En ese marco, participa en gran parte de las iniciativas para el reforzamiento de la pesca artesanal, organizadas colectivamente con el Ministerio de Pesca y la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). En el sector energético España quiere garantizar su participación en el emergente comercio del petróleo, gas natural y los minerales ferrosos. Con ese objetivo en mente se han ido promoviendo los intercambios comerciales y una mayor participación empresarial española en Mauritania.

Siguiendo esta misma línea, la cooperación cultural y científica es otro componente destacado en la relación entre ambos países. En cualquier caso, sería más correcto decir que el enfoque cultural se basa más en la promoción de la cultura y lengua española en territorio mauritano que viceversa. A día de hoy, existe un centro cultural en el país y la embajada española, junto con la Oficina Técnica de Cooperación, participa en la elaboración de proyectos dentro del marco de la VI Comisión Mixta Hispano-Mauritana de Cooperación Científica y Técnica, Cultural y Educativa. Bajo esta iniciativa, desde principios de 2008 hasta 2010 se prevé la inversión de 20 millones de euros anuales en el contexto de la AOD.

Dejando de lado Mauritania, con la clara idea de que ningún otro país saheliano está a su altura desde la óptica española, este sintético repaso por países se completa con Níger, Nigeria y Malí. En el caso de Níger, que no aparece ni en la lista de países prioritarios ni en los de atención especial para el Plan Director 2005-2008, se ha firmado un acuerdo en 2007 para desarrollar un marco global de cooperación al desarrollo. Los planes de la cooperación se basan en proyectos para potenciar la gobernabilidad democrática y la promoción de la igualdad, así como la lucha contra el hambre, la mejora de los servicios de salud, el acceso al agua potable y diversos proyectos de carácter medioambiental. Uno de los primeros pasos ya realizados, en respuesta a las necesidades médicas del país, ha sido el proyecto para construir un quirófano dentro del centro para mujeres en Niamey, junto con un programa de formación para mujeres en técnicas modernas de horticultura.

Nigeria se encuentra en la lista prioritaria del Plan África y desde 2005 se han intensificado notablemente las relaciones bilaterales,

no únicamente en el ámbito de la cooperación al desarrollo, sino con la pretensión de convertirlo en un socio estratégico. Dado que este país es la segunda potencia económica del continente y el séptimo productor mundial de petróleo —con España como uno de sus clientes más importantes—, los dos países están interesados en reforzar sus lazos políticos, económicos, culturales y sociales. El ámbito de relación más sobresaliente es, con diferencia, el energético, de tal modo que incluso el que hace referencia a la colaboración en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo tiene mucho que ver con este ámbito (por cuanto estos grupos criminales tienen probada capacidad para afectar seriamente a la producción y exportación de hidrocarburos). Al igual que hacen otros importadores de petróleo nigeriano, España procura reforzar las capacidades nigerianas para asegurar el aprovisionamiento de estos vitales recursos naturales que son blanco frecuente de las rivalidades internas, tanto en su intención de debilitar al oponente como en su objetivo de dotarse de mayores recursos financieros con los que alimentar su ya larga lucha. En un plano más técnico, desde 2006 está ya en vigor el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRI), que aspira a potenciar las inversiones españolas en ese país[89].

Por último, Malí ha sido beneficiario de varios proyectos de la cooperación española al desarrollo. La pretensión es que la nueva embajada en Bamako —que ha sido premiada por sus programas en la lucha contra la malaria[90] — se convierta en un activo punto de encuentro para identificar oportunidades de inversión empresarial en el país, principalmente en cuanto a los proyectos energéticos. Por el momento, sin embargo, las porosas fronteras de Malí —que facilitan los tráficos ilícitos, las actividades criminales y los flujos migratorios— obligan a otorgar prioridad al apoyo para reforzar la seguridad de las fronteras. Como parte de esa agenda de futuro se plantea, asimismo, elaborar programas de codesarrollo[91]. Junto con la lucha contra el crimen organizado y la inmigración irregular, España ha identificado a Malí como un actor clave en la lucha contra la posible amenaza terrorista en la región. Así, en mayo de 2008 se firmó un acuerdo para colaborar en la identificación y eliminación de las bases de Al Qaeda que supuestamente se encuentran en el norte del país (aunque seguimos a la espera de pruebas sobre su existencia). El acuerdo va en una línea parecida a

la de algunas de las iniciativas contraterroristas impulsadas por EE UU, incluyendo la formación de las fuerzas policiales malienses en ese terreno, la cesión de equipo y material logístico útil en esas tareas y el intercambio de información e inteligencia.

4. Y AHORA QUÉ

De manera más o menos visible los temas de seguridad —sean los vinculados a los flujos migratorios, al crimen organizado, a los comercios ilícitos o directamente al terrorismo— van ocupando un lugar preferente en la aproximación de España al Sahel. Así ocurre en general con el resto de los actores externos presentes en la región y, por tanto, no se trata de un comportamiento novedoso ni inesperado. En términos comparativos, lo que interesa determinar en realidad es si España orienta sus esfuerzos al modo clásico o si entiende y asume la necesidad de transitar por otro camino.

En el primer caso, siguiendo la pauta marcada por Washington y otros países, dejaría que la visión contraproducente de la "guerra contra el terror" dominara su discurso y su acción sobre el terreno. De ese modo, terminaría optando por reforzar sus vínculos con las elites políticas, económicas y con los aparatos de seguridad de esos países, en un intento por preservar el statu quo actual desde una visión esencialmente militarista y cortoplacista, buscando su colaboración en la eliminación de quienes ambos identificarían como enemigos a batir. Hay una fuerte tentación de caer en ese error, en la medida en que otros socios europeos y atlánticos insisten obsesivamente en dibujar un panorama tétrico que obligaría a reforzar desde ahora los medios militares para hacer frente a una amenaza que, previamente, se han encargado de magnificar (aun sin pruebas). El margen de maniobra de España no es ni mucho menos ilimitado y, dado que la empresa supera sus fuerzas individuales, podría dejarse llevar por un planteamiento que tiende a disfrazar de defensa de intereses comunes lo que sólo es afán de dominio y defensa de los intereses propios.

Pero frente a ese enfoque, cabe la opción de que España, siguiendo su propio discurso de constructor de paz y de activo colaborador en la mejora de los niveles de bienestar y seguridad de los habitantes de estos países, apueste por otra vía. Una vía que ponga las

capacidades españolas al servicio del bienestar y la seguridad de los sahelianos, convencidos de que las mejoras en esos dos terrenos se traducen directamente en la reducción de las posibilidades de un estallido violento y del apoyo que esos violentos pueden encontrar en los colectivos que ahora se sienten, por cualquier razón, excluidos del sistema.

No hay atajos en esta lucha contra los que optan por la violencia como método para alcanzar sus objetivos. Es necesario luchar directamente contra ellos, impidiendo que puedan planificar y ejecutar sus actos terroristas. Y para ello es necesario contar con eficaces cuerpos policiales y de seguridad, así como con sistemas de información e inteligencia que trabajen en red y con aparatos judiciales y sistemas de control financiero transparentes y abiertos a la colaboración en el entorno globalizado en el que nos movemos. Pero igualmente importante será desarrollar un esfuerzo sostenido en el tiempo que arruine los planes de esos promotores de violencia. Y eso sólo se puede lograr si se consigue integrar eficazmente al conjunto de la población de esos países, evitando cualquier tipo de discriminación o marginación, y si pueden crear expectativas de vida digna para todos ellos, lo que supone mejorar unas estructuras sociales, políticas y económicas manifiestamente imperfectas.

Es, en definitiva, una lucha simultánea contra los síntomas y contra las causas profundas que alimentan la violencia y el terrorismo, activando una voluntad política al servicio de la mejora de las condiciones de vida de los sahelianos y empleando unos instrumentos que no pueden ser preferentemente de disuasión y castigo, sino de integración y desarrollo. España, por su propia experiencia histórica en cómo superar enfrentamientos internos y cómo convertirse en un país estructuralmente estable y desarrollado, reúne todas las condiciones para asumir esa tarea, tanto en solitario como, sobre todo, en el marco de las organizaciones internacionales de las que forma parte. La opción está en sus manos.

CAPÍTULO 5. A MODO DE CIERRE PROVISIONAL

Devolver odio por odio multiplica el odio y contribuye a que la oscuridad de una noche que ya no tiene estrellas sea más intensa todavía. La reacción en cadena del mal debe romperse o nos sumergiremos en los oscuros abismos de la aniquilación.

Martin Luther King

Lejos de agotarse en estas páginas, el análisis de la realidad saheliana desde la perspectiva de la seguridad es una tarea que queda abierta a posteriores esfuerzos, necesariamente multidisciplinares.

Desde la perspectiva española, y asumiendo el limitado conocimiento existente sobre el Sahel, ha parecido aconsejable plantear este texto como un ejercicio que, secuencialmente, lleve a los potenciales lectores a:

• Familiarizarse con la geografía e historia de la zona.

• Identificar las claves principales de la actual agenda de seguridad regional, muy influida por la generalizada situación de falta de desarrollo social, político y económico de estos países, así como por su alto nivel de inestabilidad estructural.

• Determinar los intereses y estrategias de los principales actores internacionales presentes en el área, incluyendo a España entre ellos.

• Vislumbrar posibles desarrollos futuros.

Se aspiraba principalmente a aportar alguna luz sobre una región

que no acostumbra a atraer la atención mediática internacional. Al mismo tiempo, se ha procurado huir de las tradicionales visiones apocalípticas que suelen dibujar un panorama tenebroso cuando se acercan a África, con un balance deprimente de pobreza, violencia e infundada incapacidad para regir sus propios destinos. Una visión a la que últimamente —al calor de la denostada "guerra contra el terror"— se le ha añadido el componente terrorista, que haría ver a la región como un foco de amenazas de efecto devasta-dor a escala prácticamente mundial. Sin caer en el extremo opuesto —que tiende a enfrascarse en tópicos similares, referidos a una supuesta y generalizada alegría y bondad natural que harían a estas sociedades inmunes a la codicia y a la dominación de unos sobre otros— el texto cuestiona algunos estereotipos negativos asentados en determinados círculos de opinión (consolidados como resultado combinado del mero desconocimiento y de la interesada contaminación promovida por quienes apuestan por supuestos choques inevitables entre civilizaciones).

Es necesario estar alerta ante esa poderosa corriente de opinión que, de triunfar, convertiría al Sahel en un nuevo teatro de operaciones en el que la eliminación de los supuestos enemigos terroristas acabaría por justificar posiciones y estrategias de fuerza, alimentadas tanto desde el exterior como desde el seno de algunos gobiernos locales interesados en eliminar de raíz a sus adversarios y hacerse un lugar al calor de los líderes mundiales. El rechazo de ese enfoque corre el riesgo de infravalorar la posible existencia de gérmenes belígenos —de naturaleza social, política y económica— que, adecuadamente manipulados por diversos actores no gubernamentales (desde "señores de la guerra", a bandas criminales, clanes mafiosos o grupos terroristas), pueden complicar en extremo la gestión de la seguridad regional.

Intentando moverse entre esos dos extremos, y en función de los datos recogidos y estudiados en las páginas precedentes, cabe apuntar varios aspectos susceptibles en todo caso de debate posterior, en la medida en que, como ocurre en tantos otros ámbitos de la realidad internacional, nos movemos siempre en un terreno con altas dosis de incertidumbre y con un alto (casi inmanejable) número de variables interrelacionadas. A riesgo de no lograr un consenso unánime sobre todos los puntos, cabe resumir los pilares

del planteamiento realizado hasta aquí:

• El Sahel es cualquier cosa menos un actor homogéneo con capacidad de actuación política al servicio de una causa común. Y esto sirve tanto para los gobiernos locales como para la diversidad de grupos no estatales que allí se ubican.

• Su situación de abandono internacional y de escaso desarrollo social, político y económico no conduce inexorablemente a la violencia o al colapso, aunque la realidad diaria muestra las enormes dificultades para mantener el rumbo a unos gobiernos que no siempre gestionan los asuntos públicos en beneficio del conjunto de la población. La calificación de Estado frágil, más que un concepto teórico, es un rasgo real que define a muchos países de la región. En estas condiciones de debilidad estructural existe un alto riesgo de que consigan activarse dinámicas que apunten a la violencia, ya sea a manos de gobiernos escasamente escrupulosos con los derechos humanos y desatentos con las necesidades de la población o de actores no estatales (incluyendo a los terroristas), interesados en instrumentalizar a su favor determinadas condiciones de injusticia o discriminación.

• En consecuencia, se dan las condiciones potenciales para que, en ausencia de un esfuerzo sostenido para construir la paz —trabajando simultáneamente a favor del desarrollo global de los sahelianos y de su seguridad—, puedan florecer discursos y procesos de violencia. No hay ningún automatismo que conduzca inevitablemente a ese escenario. Para hacerle frente o abortar su crecimiento quedan abiertas dos vías de actuación.

- La primera entiende que ya se ha traspasado la línea de no retorno y que la violencia (e igualmente el terrorismo) es endémica en el Sahel. Para sus promotores sólo es posible volver a la casilla de salida (ojalá esto sólo fuera un entretenimiento lúdico) erradicando la amenaza por la fuerza, sin atender a sus causas y optando por medios eminentemente militares y de fuerza. Esta opción encuentra su plasmación más desarrollada en el marco definido por la “guerra contra el terror” y tiene, también en el Sahel, a Estados Unidos como su impulsor principal. Estaríamos así, tal como trata de

reflejar el título de este libro, ante la “construcción de una amenaza”, más allá de lo que se deduce de los datos conocidos, todo ello al servicio de otros intereses.

- La segunda vía de actuación asume el riesgo, pero entiende que es necesario concentrar el esfuerzo en luchar contra las causas subyacentes que han generado la inestabilidad. Dado que éstas son de naturaleza social, política y económica, parece inmediato concluir que deben ser también instrumentos de este tipo los que lideren la tarea de impedir los de aquellos que prefieren el “cuanto peor, mejor”.

• Visto de ese modo, la actuación en el Sahel se puede decantar hacia la guerra sin cuartel o hacia la construcción de la paz. No son éstas referencias meramente discursivas, sino opciones reales que pueden provocar efectos muy distintos en el presente y futuro de la zona. Para ayudar en el proceso de decisión sobre cuál puede ser el camino más conveniente, recordemos lo esencial de lo analizado anteriormente:

• ¿Existe una amenaza terrorista en el Sahel?

- Al Qaeda del Magreb Islámico es realmente la única señal que confirma la existencia de un grupo terrorista en la región. Pero, como ya se ha señalado, se trata de un grupo con raíces netamente argelinas y, más allá de sus sueños de expansión regional, apenas hay muestras de que haya conseguido convertirse en tal cosa (y menos aun de que sea ya una amenaza real en el Sahel). Esto no quiere decir que no pueda llegar a serlo, o que no sea necesario poner los medios para evitarlo, pero no cabe fundamentar la aproximación al Sahel en estos términos (como desgraciadamente parece ocurrir cuando se analiza la agenda de algunos gobiernos occidentales).

- El balance de la actuación de AQMI en el Sahel (concretamente en Mauritania, Malí, Níger y Senegal, que es donde hay constancia de alguna actividad de este grupo) se reduce a su uso como lugar de refugio, de posible entrenamiento puntual para sus miembros y de aprovechamiento de las redes locales de contrabando para la adquisición de armas y material para actos terroristas, así como para hipotéticas transferencias de fondos.

- Existe un histórico problema de contrabando (de mercancías y de personas) que puede apoyar actividades terroristas, o que puede ser instrumentalizado por algunos actores terroristas. Sin poder descartar en absoluto que esto llegue a producirse, interesa no olvidar que estos grupos traficantes suelen responder a motivaciones muy distintas de aquellas que movilizan a los terroristas. No debe darse por descontado que ambos actores estarán siempre interesados en promover "matrimonios de conveniencia mutuamente beneficiosos" (las bandas locales pueden entender que su acer- camiento a los terroristas podrá aumentar su nivel de riesgo ante una respuesta internacional contra estos últimos).

- El escaso desarrollo global de la región y el deterioro de los niveles de bienestar y seguridad de amplias capas de la población saheliana puede conducir a que algunos opten por la violencia, lo que los convierte en potenciales simpatizantes o incluso miembros de grupos terroristas. Una vez más cabe plantear si la respuesta debe concentrarse en su eliminación por la fuerza o en un intento por mejorar sus expectativas de vida, alejándolos así de esa posibilidad.

- La "guerra contra el terror" y su renovado interés por el Sahel crean por sí misma una creciente hostilidad entre la población saheliana contra unos actores externos a los que perciben como dominadores y escasamente interesados en sus necesidades y preocupaciones. En ese proceso de rechazo y crítica, algunos pueden sentirse inclinados a actuar violentamente contra el imponente Occidente.

- Al igual que ha ocurrido en Irak, donde no existía nada parecido al terrorismo yihadista que ahora castiga a diario a sus ocupantes y a la población local, la designación del Sahel como frente de lucha contra el terrorismo puede actuar como un imán que atraiga a más terroristas a la región, convirtiéndola así en un nuevo campo de batalla. Sin posibilidad de determinar si fue primero el huevo o la gallina, el hecho claro es que la apuesta militarista que actualmente desarrolla Washington (junto con otros) es un elemento que retroalimenta el proceso de expansión de los escenarios del terrorismo internacional.

• El tipo de iniciativas contraterroristas aplicadas en el Sahel puede aumentar el nivel de violencia más que disminuirlo. Y esto es así por:

- Enfocar la situación desde una óptica eminentemente militarista (traducida en la creciente presencia de fuerzas armadas estadounidenses y en la formación e instrucción de los ejércitos locales).

- Incrementar la accesibilidad a las armas en la región.

- Facilitar el rearme de algunos gobiernos locales que, en no pocos casos, permanecen en conflicto con grupos locales de diferente carácter (étnicos, religiosos…) y están interesados en magnificar permanentemente el nivel de la amenaza terrorista.

- Etiquetar al Sahel como “zona terrorista”, creando el obvio peligro de que termine convirtiéndose en una profecía autocumplida.

- Exagerar una amenaza que tiene sus raíces en Argelia (y que inexcusablemente tiene que ser combatida en sus justos términos) y, a partir de ahí, aplicar una iniciativa de fuerza sobre la totalidad del Sahel.

- No dedicarse a atacar las causas sino casi exclusivamente los síntomas más visibles del terrorismo.

• La disposición de los gobiernos locales para cooperar con las iniciativas contraterroristas no puede ser la vara de medida sobre su validez. Este comportamiento está provocado por:

- Una oferta atractiva, que les permite mejorar sus capacidades militares.

- Una posibilidad de convertirse en socios de EE UU, eliminando cualquier sospecha de que puedan estar apoyando a grupos terroristas.

- La necesidad diplomática de no ir en contra del líder mundial y, por el contrario, la alternativa de recibir los parabienes de Washington en su gestión política (sea ésta cual sea).

- La disponibilidad de más y mejores recursos (de procedencia occidental) para luchar contra sus propios adversarios domésticos.

• EE UU y otros actores internacionales parecen haber descubierto repentinamente la existencia del Sahel. Este hecho tiene varias motivaciones:

- Por lo que respecta, en primer lugar, a Estados Unidos, es evidente la importancia geoestratégica y geoeconómica que otorga a la región: el continente africano es, todavía hoy, un vasto territorio de grandes riquezas sin dueño estratégico o, cuando menos, en el que es posible revertir los vínculos clásicos con antiguas potencias (europeas) colonizadoras. Su relevancia no hace más que aumentar si se piensa en su potencial productivo en hidrocarburos y en otros productos minerales y, en paralelo, en la notable competencia por su control (con China como actor destacado). AFRICOM se entiende como un paso imprescindible en ese intento por mejorar las opciones de EE UU en la región.

- Actualmente África suministra el 15 por ciento del petróleo que consume Estados Unidos y las previsiones que se manejan ya hoy hablan de un 25 por ciento para 2015. Ante este probable escenario a medio plazo, Washington ha incrementado su atracción por la zona, justificándolo como un intento por atender a las necesidades humanitarias de la población local (para lo que incluso se apela a argumentos religiosos) y una preocupación ante la posible radicalización de unas sociedades mayoritariamente musulmanas, ante el empuje del islamismo político en el continente. En esa aproximación apenas se manejan (sino que más bien se rechazan) otros argumentos como el intento de control de la región, sustituyendo a los tradicionales actores europeos (Francia) o evitando la consolidación de los emergentes (China), y mucho menos la creciente dependencia energética de sus fuentes de combustibles fósiles.

- En lo que atañe a la Unión Europea no termina de articularse una visión y acción común que impida la pérdida de protagonismo que algunos de sus miembros más significados están experimentando en el área. Siendo el actor más próximo geográficamente al Sahel y, en consecuencia, el más expuesto a cualquier deriva desestabilizadora, la parálisis comunitaria para convertirse en un actor de primera

línea en el concierto mundial también aquí queda claramente de manifiesto.

- A la espera de que se desbloquee el proceso de construcción de una política exterior, de seguridad y de defensa netamente comunitaria, países como España necesitan incrementar su implicación directa en la región — sobre la base de los postulados de la construcción de la paz, con el desarrollo humano y la seguridad humana como pilares fundamentales—. Simultáneamente puede servir como la voz de alarma en Bruselas sobre lo que sucede en la región y como promotor de una estrategia omnicomprensiva que huya del enfoque militarista que ha diseñado Washington.

- Mientras tanto, China parece optar por una alternativa diáfana para lograr la colaboración y conseguir así sus objetivos: menos atención a consideraciones éticas mezcladas con la política y la economía, y más énfasis en la posibilidad de obtención de mutuos beneficios a través de acuerdos estrictamente comerciales. Beijing emerge así como un activo y atractivo socio, que puede resultar más interesante para los dirigentes saheliano frente a los intentos occidentales por establecer esquemas de condicionalidad política (ligados al respeto de los derechos humanos o cualquier otro asunto). A corto plazo, los representantes empresariales y políticos chinos tienen todavía un amplio margen de mejora de sus posiciones en la región, lo que a buen seguro tensará aun más la situación en términos de competencia con otros actores occidentales.

- Por su parte, entre los países vecinos al Sahel no se adivina quiénes podrán actuar como apaciguadores de posibles tormentas o, mejor aun, como promotores de reformas que conduzcan a una situación de estabilidad estructural en la región. En unos casos les resulta imposible, porque ellos mismos sufren esa misma situación de profunda inestabilidad, cuando no de violencia abierta (como ocurre en Sudán o en Somalia). En otros, su actitud añade aun más inseguridad en la zona (como es el caso del Gobierno argelino, cuando se dedica irresponsablemente a magnificar la amenaza, como una forma de cobrar mayor protagonismo y de recibir mayores apoyos externos). El Sahel no está aislado de su entorno más inmediato y no parece que de ahí vaya a recibir aportaciones

positivas para solucionar sus propios problemas de desarrollo y de seguridad.

- Por último, cabría recordar que la generalidad de los analistas y de los medios de comunicación occidentales tienden a adoptar una actitud escasamente crítica con el tratamiento de los temas de seguridad sahelianos. Con el riesgo que siempre supone generalizar en un asunto tan controvertido, entre los medios de masas parece imponerse un enfoque que fomenta un discurso basado en el miedo (factor fundamental en el marco de la "guerra contra el terror"). Tienden así a hacerse eco del planteamiento que algunos actores estatales insisten en difundir, sin pararse a contrastar esas opiniones con los hechos de una realidad desconocida en la mayoría de las ocasiones.

• El camino a recorrer en el Sahel —si se aspira a desactivar las espoletas que puedan provocar mayor violencia, incluyendo la terrorista— es arduo. Así se deriva del simple análisis de las graves deficiencias de partida y de los errores cometidos hasta ahora en el tratamiento dado a unos regímenes políticos manifiestamente mejorables (como resultado del interés por el mantenimiento del statu quo, en lugar de centrar el esfuerzo en la mejora de las condiciones de vida de la población). Si a esto se une la falta de voluntad para otorgarle una mayor prioridad a la región en la agenda mundial —al margen de lo que actualmente inspira la aproximación de unos (guerra contra el terrorismo) y de otros (satisfacción de necesidades propias y afán de lucro)—, el panorama resultante no permite ningún tipo de alegrías. En la medida en que se consolide el enfoque hoy dominante tanto en Washington como en Beijing sólo cabría esperar todavía peores tiempos para la región.

A la espera de lo que determinen los principales protagonistas políticos implicados en este juego, desde la perspectiva de quienes somos básicamente espectadores (pero también protagonistas) del mundo que nos toca vivir, cabe imaginar la posibilidad de modificar el rumbo y entender la necesidad de optar por otras estrategias que:

- Dediquen (especialmente por parte de los medios de comunicación) más atención a entender y explicar los intereses que mueven a los distintos actores en presencia, sin asumir acríticamente lo que les transfieren los portavoces oficiales. La

manipulación sufrida con el caso de Irak debe servir de ejemplo a evitar.

- Permitan redefinir el pensamiento de la seguridad en el Sahel. Mejorar la situación en la zona no pasa sólo por actuaciones clásicas (seguridad fronteriza, fortalecimiento de las fuerzas de seguridad locales, despliegue de más fuerzas militares…), sino que deben reorientarse hacia otros ámbitos no menos importantes como la reforma del sistema de seguridad, el sometimiento de la fuerza militar al poder civil y la consolidación del Estado de derecho y el respeto escrupuloso de los derechos humanos. El esfuerzo principal debe dirigirse hacia la lucha contra la pobreza y la Construcción de la Paz, con el desarrollo humano y la seguridad humana como guías centrales de actuación.

- Ofrezcan a las poblaciones locales implicadas en los comercios ilícitos alternativas viables que rompan su dependencia de estas actividades como sustento y fuente de beneficios. En un plano más amplio, se trata de fomentar medidas de creación de empleo que ofrezcan expectativas de mejora en sus condiciones de vida al conjunto de la población saheliana y contribuyan, asimismo, a reducir la presión migratoria o cualquier tentación de optar por vías violentas en la resolución de sus problemas.

- Potencien sistemas educativos integradores —que eviten el reforzamiento de mensajes y visiones discriminatorias y radicales—, al tiempo que se preocupen por desarrollar programas de capacitación profesional abiertos a toda la ciudadanía. Los jóvenes deben ser objeto prioritario de todas estas iniciativas.

- En definitiva, que pongan el acento más en la lucha contra las causas que alimentan la inseguridad y la radicalización que en los síntomas más llamativos de una situación que, aunque no es la peor de las imaginables, tiende inquietantemente a hacerse más grave.

Lo que de momento se está haciendo en el Sahel —tanto por parte de los gobiernos locales, como por lo que respecta a los internacionales— no es Construcción de la Paz, sino defensa a corto plazo de intereses propios. En esas condiciones lo máximo que se

puede esperar es retardar la explosión, pero en ningún caso resolver los problemas que afectan no sólo a la seguridad de los sahelianos, sino también a la nuestra. Lo que enseñan otros ejemplos similares (como Irak), aplicados a partir de las consideraciones de la "guerra contra el terror", es que ese camino no conduce a buen puerto. Aunque sólo fuera por no repetir el fracaso cosechado en otras latitudes, sería conveniente (pero también necesario y hasta urgente) modificar el rumbo. Inshallah.

APUNTE DE ÚLTIMA HORA

La totalidad de estas páginas se ha elaborado en función de los condicionantes, actores y dinámicas dominantes en el escenario internacional derivado del aciago 11-S y la consiguiente "guerra contra el terror". A su cierre, noviembre de 2008, se acaba de producir un hecho que sólo se puede calificar como histórico: Barack Husein Obama ha obtenido la victoria en las elecciones presidenciales en Estados Unidos.

Sólo el tiempo dirá si ese calificativo de histórico —derivado de su condición de primer presidente negro de la única superpotencia existente hoy en el planeta— se puede aplicar a su gestión en la escena internacional. Muchos son los retos y las expectativas generadas en torno a su figura y, por el contrario, muy limitado es su margen de maniobra para reparar errores y enderezar el rumbo de un país que ha despilfarrado recursos y ha empañado su propia imagen hasta convertirlo, a los ojos de muchos, en una amenaza para la seguridad internacional.

No es previsible que Estados Unidos vaya a renunciar a su objetivo de consolidarse como el líder mundial a lo largo, por lo menos, de la primera mitad del siglo XXI. Tampoco lo es que vaya a abandonar el modelo de organización política y económica que lo ha encumbrado a esa posición, de la que goza en solitario desde que la Unión Soviética desapareció a finales de 1991. Por tanto, tiene escasa base la presunción de cambios radicales o revolucionarios.

Sin llegar a tanto, y por lo que respecta al Sahel y al resto del planeta, es obvio que el rumbo que marque el nuevo presidente va a influir en la totalidad de la agenda internacional. Y esto puede ser tanto para lo malo como para lo bueno. Esperemos que esta nueva etapa que se abre tras su victoria presidencial ponga punto final a un periodo de triste recuerdo. Pero esto es ya otra historia.

BIBLIOGRAFÍA

Afrol News (2008): Mauritania y España firman acuerdo de protección de inversiones, 24 de julio.

Alonso, J. A. (2008): “España, en guerra contra el hambre”, en El País, Madrid, 5 de julio.

Altares, G. (2005): “Los expertos buscan en Madrid una definición clara del terrorismo”, en El País, Madrid, 7 de marzo.

Annan, K. (2005): In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Report of the Secretary-General, ONU.

Archer, T. y Tihomir Popovic (2007): The Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative – The US War on Terrorism in Northwest Africa, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs.

Bárbulo, T. (2006): “Militares españoles levantan un centro de acogida para 200 ‘sin papeles’ en Nuadibú”, en El País, Madrid, 22 de marzo.

— (2008): “Acuerdo con Malí para luchar contra las bases de Al Qaeda”, en El País, Madrid, 21 de mayo.

BBC (2005): US targets Sahara ‘terrorist haven’, Londres, 8 de agosto.

— (2007): Key facts: Africa to Europe migration, 2 de julio.

Berschinski, R. (2007): AFRICOM’S Dilemma: the “Global War on Terrorism”, “Capacity Building”, Humanitarianism and the Future of US Security Policy in Africa, Carlisle, Strategic Studies Institute.

Bush, G. (2001): Address to a joint session of Congress, The White House, Washington DC, 20 de septiembre.

— (2003): State of the Union, The White House, Washington DC.

— (2005): President Addresses Military Families, Discusses War on Terror, The White House, Washington DC, 24 de agosto.

CIA World Factbook.

CNN (2001): “You are either with us or against us”, Washington DC, 6 de noviembre.

Comisión Europea (2008): Development and relations with African, Caribbean and Pacific States, Bruselas.

Commission of the European Communities (2005): EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa’s development, Bruselas.

Consejo de la Unión Europea (2005): The European Union Counter-Terrorism Strategy, Bruselas.

Cools, W. (2008): “Darfur, entre la marginación y la ignorancia”, en Cuaderno del IECAH, núm. 10, Madrid.

De Gaay Fortman, B. (2003): “Bella Americana: Some Consequences for the International Community”, en 53rd Pugwash Conference on Science and World Affairs, Pugwash Conferences, Pugwash.

— (2007): “The Sacred Realm: Domain of New Threats and Challenges”, en Frerks, G. y Klein Goldewijk, B. (eds.), Human Security and International Security, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.

Dubois, F. (1897): Timbuctoo the Mysterious, W. Heinemann, Londres.

Echeverría Jesús, C. (2007): El terrorismo yihadista a las puertas de España: los campos de entrenamiento en el Sahel, Madrid, Grupo de Estudios Estratégicos.

El Mundo (2008): España firmará con Malí un acuerdo para combatir el terrorismo de corte islamista, Madrid, 20 de mayo.

Ellis, S. (2007): “The Sahara and the ‘war on terror’”, en Anthropology Today, vol. 23 (3), Londres, pp. 21-22.

EUROPOL (2007): EU Terrorism Situation and Trend Report 2007, La Haya.

Fellows, C. (2005): Secrets in the Sand, Documental/ Podcast, BBC, Londres.

Fontagné, L. et al. (2008): “Specialisation across varieties and North -South competition”, en Economic Policy, enero.

French, H. (2004): “China in Africa: All Trade and No Political Baggage”, en The New York Times, Nueva York, 8 de agosto.

Frontex (2008): Informe general de Frontex 2007, Varsovia.

Fukuyama, F. (1992): The End of History and the Last Man, Nueva York, Free Press.

García Cantalapiedra, D. (2007): La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EE UU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética, Madrid, Real Instituto Elcano.

Ghali, B. (1992): Un Programa para la Paz, ONU.

Goodby, J. (1996): “Can Collective Security Work?”, en Crocker, Chester; Hampson, Fen y Aall, Pamela, Managing Global Chaos, Washington DC, United States Institute of Peace Press.

Hansen A. (2007): Al Qaeda in the Islamic Maghreb (aka Salafist Group for Preaching and Combat), Washington DC, Council on Foreign Relations.

Huntington, S. (1993): “Clash of Civilizations”, en Foreign Affairs, Nueva York, Council on Foreign Relations.

Ikenberry, J. (2008): “The Rise of China and the Future of the West”, en Foreign Affairs, Nueva York, Council on Foreign Relations, enero/febrero.

International Crisis Group (2005): Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?, Bruselas.

International Mission Board: The Tuareg: A People without God, Richmond, Southern Baptist Convention. (Documental.)

International Monetary Fund (2007): World Economic Outlook Database – October 2007, Washington DC.

Iranzo, A. (2006): El Plan África 2006-2008, Madrid, Fundación Carolina.

Irujo, J. M. (2007): "Al Qaeda entrena en el desierto del Sahel a 'yihadistas' reclutados en España", en El País, 11 de febrero.

Jones, J. (2005): Statement of General James L. Jones, USMC Commander US European Command before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, Senate Foreign Relations Committee, 28 de septiembre.

Jordán. J. (2007): El Sahel, ¿un activo para Al-Qaeda en el Magreb?, Athena Intelligence, Assessment 1/2007.

Kapuscinski, R. (2007): Rwacy nurt historii – zapiski o XX i XXI wieku, Znak, Cracovia.

Keenan, J. (2006): "Conspiracy theories and 'terrorists'- How the 'war on terror' is placing new responsibilities on anthropology", en Anthropology Today, vol. 22 (6), pp. 4-9, Londres.

— (2007): "The Banana Theory of Terrorism: Alternative Truths and the Collapse of the 'Second' Front in the War on Terror", en Journal of Contemporary African Studies, vol. 25 (1), Londres, pp. 31-58.

Kepel, G. (2002): The Trail of Political Islam, Londres, I. B. Tauris.

Küng, H. (2006): El Islam. Historia, presente y futuro, Madrid, Trotta.

La Provincia (2008): "Detenidos en Mauritania unos 50 inmigrantes que se dirigían a Canarias", Las Palmas de Gran Canaria, 5 de agosto.

La Vanguardia (2008): "El cayuco con 230 inmigrantes llegado a

Tenerife es el de mayor ocupación desde 1994", Barcelona, 30 de septiembre.

Lake, et al. (2006): More than Humanitarianism: A Strategic US Approach toward Africa, Nueva York, Council on Foreign Relations.

Lasker, J. (2006): Funding Doubled for "Anti-Terror" Forces in Africa, Inter Press Service, 15 de febrero.

Lav, D. (2007): The Evolving Terrorist Presence in North Africa, Washington DC, The Middle East Media Research Institute.

Masonen, P. (1995): Trans-Saharan trade and the West African discovery of the Mediterranean, Third Nordic Conference on Middle Eastern Studies: Ethnic encounters and culture change, Joensuu.

Matthews, R. (2007): Misguided wars: Comparing the lost French cause in Algeria with the US debacle in Iraq, Madrid, FRIDE.

McConnell, T. (2007): Tuareg nomads set to intensify rebellion in Niger, Boston, The Christian Science Monitor.

McGregor, A. (2005): "Terrorism and Violence in the Sudan: The Islamist Manipulation of Darfur", en Terrorism Monitor, vol. 3 (12): 4, Jamestown, Washington DC, 17 de junio.

Metcalf, B. (2002): 'Traditionalist' Islamic activism: Deoband, Tablighis, and Talibs, Leiden, International Institute for the Study of Islam in the Modern World.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, Madrid.

— (2006): Plan África 2006-2008, Madrid.

— (2007): Seguimiento del PACI 2006, Madrid.

— (2008a): Plan Anual de Cooperación Internacional 2008, Madrid.

— (2008b): Seguimiento del PACI 2007, Madrid.

Naciones Unidas (1991): El Plan de Paz.

Núñez Villaverde, J. y Hageraats, Balder (2007): Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo, Madrid, MAEC.

Obi, C. (2006): “Terrorism in West Africa: Real, emerging or imagined threats?”, en African Security Review, vol. 15 (3), Pretoria, Institute for Security Studies, pp. 87-101.

OCAH (2008): Pastoralist Voices, vol. 1:8, octubre.

Offman, C. (2007): “Today’s jihadists: educated, wealthy and bent on killing?”, en National Post, Ontario.

Oxfam International (2008): Misión incumplida: Los civiles siguen en peligro en el este de Chad, Oxford.

Philip de Andrés, A. (2008): Organized crime, drug trafficking, terrorism: the new Achilles’ heel of West Africa, Madrid, FRIDE.

Rashed Al-Khalifa, H. (2006): Lanzamiento de la estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo, Asamblea General, 19 de septiembre.

Raufer, X. (2005): Al Qaeda’s new front, PBS Frontline.

Reinares, F. (2003): Terrorismo global, Madrid, Taurus.

— (2007): “¿Cuál es la amenaza que el terrorismo yihadista supone actualmente para España?”, en ARI, núm. 33/2007, Madrid, Real Instituto Elcano.

— (2008): “¿Existe o no existe Al Qaeda?”, en El País, Madrid, 12 de marzo.

Reporters without Borders (2008): Annual Report – Africa, París.

Roberts, H. (2003): The Battlefield Algeria 1988-2002: Studies in a Broken Polity, Londres, Verso.

Sandell, R. (2006): ¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración subsahariana, Madrid, Real Instituto Elcano.

Shabazz, S. (2006): Annan: U.S. wrong to support warlords in Somalia, FinalCall.com News.

Stiglitz, J. y Bilmes, Linda (2008): “The Iraq War will cost us $3 trillion, and much more”, en The Washington Post, Washington DC, 9 de marzo.

Sylla, I. (2007): “Three Mauritanian soldiers killed in desert clash”, en Reuters, 27 de diciembre.

The Economist (2007a): “A desperate suitor”, Londres, 6 de diciembre.

— (2007b): “The real price of freedom”, 20 de septiembre.

The International Institute for Strategic Studies (2007): The Military Balance, Londres.

The National Security Strategy of the United States of America, Washington DC, 2006.

The United States Department of State (2005): Antiterrorism Assistance Program Report to Congress for Fiscal Year 2005, Washington DC.

— (2006): Investment Climate Statement, Bureau of Economic, Energy and Business Affairs.

Tynes, R. (2006): “US counter-terrorism policies in Africa are counter to development”, en African Security Review, vol. 15 (3), Pretoria, Institute for Security Studies, pp. 109-113.

Ulph, S. (2005): “GSPC Rival Leader Hattab Reclaims Title”, en Terrorism Focus, vol. 2 (21), 14 de noviembre, Washington DC, Jamestown Foundation, p. 6.

USAID: USAID Programs in the Sahel, 2005: <http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/niger/pdf/sahel080905.pdf>.

Weigall, D. (2002): International Relations: A Concise Companion, Nueva York, Oxford University Press.

Wolfowitz, P. (2004): “Remarks by Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz”, en Africa Center for Strategic Studies Senior Leader Seminar, Washington DC, US Department of Defense, 9 de febrero.

RECOMENDACIONES

Afrol News (2008): “España limita su ayuda al desarrollo debido a la crisis”, 3 de julio.

BBC (2004): NATO aids Africa to combat terror, 11 de mayo.

— (2004): The Power of Nightmares. The Rise of the Politics of Fear. (Documental.)

— (2007): Dozens killed’ in Algeria blasts, Londres, 12 de noviembre.

— (2007): Explosions rock Algerian capital, 4 de diciembre.

— (2007): Profile: Al Qaeda in North Africa, 9 de septiembre.

— (2007): Pentagon launches Africa command, 30 de septiembre.

— (2007): Q&A: Tuareg unrest, 7 de septiembre.

— (2007): Suicide bomb kills 20 in Algeria, 9 de julio.

— (2008): Safety concerns end Dakar Rally, 4 de enero.

Beyer, L. (2001): “Osama’s Endgame”, en Time, Nueva York, 15 de octubre.

Botha, A. (2008): Terrorism in the Maghreb. The transnationalisation of domestic terrorism, Pretoria, Institute for Strategic Studies.

Carroll, R. y Goldenberg, Suzanne (2004): “US opens new front in

war on terror by beefing up border controls in Sahara", en The Guardian, Londres, 14 de enero.

Committee on International Relations House of Representatives (2005): Eliminating Terrorists Sanctuaries: The Role of Security Assistance, Washington DC, 10 de marzo.

Copson, R. (2005): Africa: US Foreign Assistance Issues, Washington DC, Congressional Research Service.

Defense committee (2004): The European Union and peacekeeping in Africa, Bruselas, Interparliamentary European Security and Defense Assembly, 1 de diciembre.

Diallo, T. (2007): "Mali wants foreign help to counter desert raiders", en Reuters, 2 de septiembre.

Dickson, D. (2005): Political Islam in Sub-Saharan Africa – The Need for a New Research and Diplomatic Agenda, Washington DC, United States Institute of Peace.

Eckfeldt, P. (2007): US expands military command in Africa, Workers World, Nueva York, 29 de julio.

Haahr, K. (2007): "Catalonia: Europe's New Center of Global Jihad", en Terrorism Monitor, vol. 5 (11), Washington DC, The Jamestown Foundation.

Hageraats, B. y Kotomska, Malgorzata (2008): "La Construcción de la Paz y la Guerra contra el Terrorismo: ¿Conflicto de Intereses?", en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

Hallinan, C. (2006): Desert Faux: The Sahara's Mirage of Terrorism, Washington DC, Foreign Policy in Focus.

Hersh, S. (2003): "The Stovepipe", en The New Yorker, Nueva York, 27 de octubre.

Hunt, E. (2007): Islamist Terrorism in Northwestern Africa – A 'Thorn in the Neck of the United States?, Washington DC, Washington Institute for Near East Policy.

Iniesta, F. (1998): El planeta negro. Aproximación histórica a las culturas africanas, Madrid, Los Libros de la Catarata.

International Crisis Group (2004): Islamism, Violence and Reform in Algeria: turning the page, El Cairo/ Bruselas.

Langton, D. (2008): US Trade and Investment Relationship with Sub-Saharan Africa: The African Growth and Opportunity Act and Beyond, Washington DC, Congressional Research Service.

Magnuson, S. (2007): "US military seeks to quash terrorism before it takes root", en National Defense Magazine, Arlington.

Mbuvi, J. (2005): "The Sahel is Osama's New Playground", en Sudan Tribune, Jartum, 30 de agosto.

Mellah, S. y Rivoire, Jean-Baptiste (2005): "Who staged the tourist kidnappings? El Para, the Maghreb's Bin Laden", en Le Monde Diplomatique, París, febrero.

Miko, F. (2004): Removing Terrorist Sanctuaries: The 9/11 Commission Recommendations and US Policy, Washington DC, Congressional Research Service.

Miles, D. (2005): New Counterterrorism Initiative to Focus on Saharan Africa, Washington DC, US Department of State.

Morrill, G. (2005): Foreign Aid and the War on Terrorism – Defining Development's Role in Combating Terrorism, Washington DC, USAID.

Negroponte, J. (2007): Press Conference in Bamako, Mali, Washington DC US, Department of State, 15 de noviembre.

Núñez Villaverde, J. (2006): "El enfoque de la construcción de paz y la prevención de conflictos violentos de el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)", en Cuaderno del IECAH, núm. 2, Madrid.

Núñez Villaverde, J. et al. (2007): "Seguridad humana: recuperando un concepto necesario", en Cuaderno del IECAH, núm. 7, Madrid.

OECD (2007): Final ODA flows in 2006, París, Development Co-Operation Directorate Development Assistance Committee.

Pan, E. (2007): China, Africa, and Oil, Washington DC, Council on Foreign Relations.

Peñas, J. (2000): África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera, Madrid, Los Libros de la Catarata.

Piombo, J. (2007): "Terrorism and US Counter-Terrorism Programs in Africa: An Overview", en Strategic Insights, vol. 6 (1), Monterrey, Center for Contemporary Conflict.

Reuters (2008): "Chronology – Armed attacks and bombings in Maghreb states", Londres, 29 de enero.

Rice, S. (2005): US Foreign Assistance to Africa: Claims vs. Reality, Washington, The Brookings Institution.

Roussellier, J. (2005): Mauritania: A Future Rogue State in Africa, Washington DC, Middle East Institute.

The Economist (2002): Desert Democracy, Londres, 2 de mayo.

— (2007): "And still they starve", 28 de julio.

— (2007): "In search of an immigration policy", 31 de mayo.

— (2007): "On the march", 18 de enero.

— (2007): "Policing the undergoverned spaces", 12 de junio.

— (2007): "Swathes of desert but oases of progress", 3 de mayo.

— (2007): "The eight commandments", 5 de julio.

— (2007): "The long arm of Al Qaeda", 12 de abril.

— (2007): "Threat assessment", 16 de agosto.

— (2007): "Waiting for Al Qaeda's next bomb", 3 de mayo.

— (2007): "Who is winning?", 2 de mayo.

— (2008): “Divide and rule”, 28 de agosto.

UNEP (2007): Sudan Post-Conflict Environmental Assessment: <http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sudan.pdf>.

UNODC (2006): Mesa Redonda Ministerial de Madrid para países de África Occidental y Central sobre el fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo, Viena.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

www.aecid.es

www.africacenter.org

www.assembly-weu.org

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/

www.globalsecurity.org

www.iecah.org

www.imf.org

www.mde.es

www.transparency.org

www.ua.org

www.un.org

www.undp.org

www.worldbank.org

[1] Por ejemplo, véase El País, 21 de diciembre de 2007.

[2] Además de la empresa española Indra, se han presentado el consorcio francés Thales-Communication & Systèmes, el italiano Selex, el alemán EADS y el estadounidense Raytheon. Interesa recordar que Indra tiene en su haber, junto a un socio francés, la construcción del sistema SIVE (Sistema Integrado de Vigilancia Electrónica), que ya está operativo en las costas de Canarias y Andalucía para tratar de controlar los movimientos en la fachada atlántica próxima a Marruecos y en la zona del estrecho de Gibraltar.

[3] Todas las cifras monetarias que aparecen en el texto se referencian al euro. El tipo de cambio elegido entre el dólar y el euro es de 1 euro = 1,2 dólares.

[4] Cabe recordar que el lema de campaña del equipo de George W. Bush para las elecciones de noviembre de 2000 era "Hacer del siglo XXI el siglo de América [Estados Unidos]".

[5] Véase el informe del entonces secretario general de la ONU: "In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (Annan, 2005: 26).

[6] Como acertadamente refleja, por ejemplo, Xavier Raufer (director del departamento de Crimen Organizado y Terrorismo en el Instituto de Criminología en la Universidad de París) en una entrevista en Public Broadcasting Service cuando destaca el error de seguir considerando a este grupo como una estructura jerárquica (típica en casos como las Brigadas Rojas o el IRA en las décadas anteriores, pero equivocada cuando se refiere a Al Qaeda): "El único poder de Bin Laden es el de emitir fatuas, de dar órdenes religiosas que son seguidas en todo el mundo por personas que creen que es correcto hacer lo que él ha determinado […]. No es un general; no hay un ejército […]. La yihad es una cuestión puramente personal".

[7] Como recuerda Fernando Reinares (en "¿Existe o no existe Al Qaeda?", en El País, 12 de marzo de 2008): "En suma, Al Qaeda ha compensado su minoración con la diseminación de propaganda,

pero no es una mera ideología. Ha compensado su fragmentación mediante el establecimiento de extensiones territoriales y la intensificación de ligámenes con organizaciones afines, pero no se ha diluido en el movimiento yihadista global. Ha compensado sus restricciones operativas contribuyendo a las actividades de esos otros actores colectivos, que hoy perpetran la inmensa mayoría de los atentados atribuibles al terrorismo global, pero tiene renovadas capacidades. Conviene, claro está, no desdeñar el desafío de grupúsculos y células locales aparentemente independientes, especialmente en las sociedades occidentales. Ahora bien, sin tomar esta parte por el todo, olvidando que Al Qaeda no ha dejado de existir".

[8] Discurso del 20 de septiembre de 2001 ante el Congreso.

[9] Así puede comprobarse en la Estrategia de Seguridad Nacional, en sus versiones de septiembre de 2002 y de febrero de 2006, cuando se reitera que EE UU está en guerra.

[10] Aunque hunde sus raíces en la Biblia ("Y la paz de Dios, que sobrepasa todo entendimiento, guardará vuestros corazones y vuestros pensamientos en Cristo Jesús", Epístola a los Filipenses 4, 7) —lo que, por otro lado, refuerza el componente religioso fundamentalista que inspiró a buena parte de la acción exterior de la Administración Bush—, este planteamiento ha vuelto a cobrar importancia en el marco de la "oleada" (surge) militar lanzada por las tropas estadounidenses en Irak a partir de febrero de 2007, bajo el mando del general Petraeus. Fundamentalmente, y a través de tareas de reconstrucción, atención a sus problemas básicos y ayuda de emergencia, busca restar apoyos a los violentos entre la población y ganar su simpatía y ayuda en la derrota del enemigo.

[11] Sobre las armas de destrucción masiva había evidencias sobradas, sobre todo derivadas de la actividad de los sucesivos equipos de inspectores de la ONU, de que se habían logrado destruir todos los arsenales acumulados en etapas anteriores y que, en todo caso, sólo cabía pensar en la existencia de un programa de escasa relevancia para la seguridad mundial. Sobre los vínculos de Irak con el 11-S o con Al Qaeda, baste decir que nunca ha habido pruebas para apoyar esa conclusión. Lo que había, más bien, eran indicaciones al contrario, dado el obvio antagonismo que existía

entre Saddam Husein y grupos como los liderados por Osama bin Laden. En definitiva, cabe entender que en aquellos momentos el régimen irakí no era ni una amenaza regional ni, mucho menos, mundial.

[12] Como reconocía Charles Snyder, asistente del secretario de Estado para Asuntos Africanos, "solía entenderse como una broma cruel hace veinte años cuando algunos de nosotros tratábamos de hacer ver que África podría convertirse en un interés estratégico, pero gracias a los depósitos de petróleo que cada día estamos descubriendo en África, puedo decir con absoluta seriedad que el 30 por ciento de nuestro petróleo vendrá de allí y les aseguro que eso es un interés estratégico" (ICG, 2005: 25).

[13] Samuel Huntington, con su tesis "El Choque de las Civilizaciones", desencadenó una gran polémica desde su aparición en 1993. El autor sostenía que después de la guerra fría el principal conflicto que el mundo afrontaría sería el choque entre distintas culturas y religiones (véase el recuadro 4).

[14] En 2005, el 40 por ciento del presupuesto de la Trans-Saharan Counter Terrorism Initiative (TSCTI) fue asignado a las actividades de USAID, que incluyen programas de educación, salud, mejora de los centros comunitarios y otras iniciativas para el desarrollo económico y social (ICG, 2005). Además, en el mismo año, USAID destinó aproximadamente 100 millones de euros a la región (Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso y Níger) para el desarrollo de programas de asistencia económica, la promoción de la democracia y buen gobierno, la agricultura, la comunicación y logística (USAID, 2005).

[15] Su artículo es una respuesta al de Jeremy Keenan (2006), de la Universidad de Bristol.

[16] Iniciada tras el golpe de Estado de enero de 1992 y que, según fuentes del propio Gobierno argelino, ha provocado más de 150.000 víctimas mortales.

[17] Aunque más bien cabría calificarla de integración del grupo argelino en la corriente principal de Al Qaeda, tras un largo proceso impulsado ya desde 2004 por el líder del grupo argelino,

Abdelmalek Drukdel, y culminado el 24 de enero de 2007 (Lav, 2007).

[18] Es el primer ataque atribuido a Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) en Mauritania tras el golpe de Estado del 6 de agosto de 2008, en lo que podría entenderse como una consecuencia del llamamiento a la guerra realizado por Abdelmalek Drukdel, líder del citado grupo, inmediatamente después de un acto golpista que entendía como apoyado por diversas capitales occidentales.

[19] Según Reporteros Sin Fronteras, el periodismo en África, especialmente en los países francófonos del Sahel, sufre una constante manipulación de los medios al servicio de la agenda política del poder (lo que incluye, no pocas veces, campañas que pueden llevar finalmente a la eliminación física, el descrédito o el encarcelamiento de posibles rivales o de los propios periodistas disconformes) (RWB, 2008). De este modo, lo habitual es que sólo se difunda a la opinión pública la versión "oficial" de los hechos —tras la aprobación del respectivo Gobierno— y no necesariamente el relato objetivo de situaciones siempre más complejas de lo que se pretende transmitir.

[20] Las víctimas, de viaje turístico por la región, se detuvieron cerca de la carretera para hacer un picnic, momento en el que fueron asaltadas por unos individuos que les exigieron su dinero y otras pertenencias. Antes de huir, los delincuentes abrieron fuego y mataron a todos salvo a una persona. Ningún grupo reivindicó el atentado y, en su primera declaración, la policía lo calificó como un simple robo con violencia. Fue al día siguiente cuando el Gobierno mauritano declaró que el incidente había sido en realidad un acto terrorista y que los asaltantes eran miembros de una red vinculada a Al Qaeda. Ninguno de ellos ha sido detenido hasta hoy y siguen sin aclararse los detalles de un suceso que, aunque pudiera ser inicialmente beneficioso para un gobierno que buscaba apoyo político desde el exterior, también presentaba desventajas tan notorias como las que afectaban al incipiente turismo mauritano (y a una actividad tan económicamente importante como el rally Lisboa-Dakar).

[21] Una señal significativa de la mezcla de miedo irracional y pura ignorancia sobre este tema en Occidente es el rumor que apareció

durante la campaña electoral estadounidense, ya en 2007, “acusando” a Barack Obama de haber ido a una de esas madrasas durante su infancia en Indonesia. Aparte del hecho de que en realidad se formó en una escuela católica, la polémica sobre este tema, que duró varias semanas, indica la potencial carga negativa que hay sobre estos temas.

[22] Los ataques provocaron un debate después del análisis de las pruebas encontradas en el lugar donde se desarrolló el tiroteo. El Gobierno de Mauritania mostró un documento con los supuestos datos de Mokhtar Belmokhtar, el dirigente del GSPC sospechoso de dirigir la operación, en el que tanto la fecha de nacimiento como la fecha de expedición eran incorrectas. Además, los periodistas mauritanos se enfrentaron con muchas restricciones para hablar con los soldados que fueron heridos durante el ataque y, por otra parte, el hecho de que 150 personas en 27 vehículos pudieran cruzar el desierto sin ser interceptados por las fuerzas argelinas o estadounidenses no deja de sorprender a quienes conocen la tecnología con la que se trabaja en esta zona (Archer y Popovic, 2007).

[23] Ya hacía tiempo que los talibanes habían dejado de ser útiles a la estrategia estadounidense para pacificar Afganistán, y su intransigencia y su ideología extremista creaban más problemas de estabilidad de los que podían solucionar. Por su parte, Al Qaeda y su entonces máximo líder, Osama bin Laden, ya se habían ganado el puesto de enemigo público número uno, tras su intento de echar abajo las Torres Gemelas en 1993 y los brutales atentados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania, en 1998.

[24] Cuando la Asamblea General de la ONU logró reunirse unas semanas después de los atentados del 11-S se autoimpuso la tarea de alcanzar una definición consensuada del término terrorismo. Sin embargo, cuatro años después, en la Cumbre de Madrid, la tarea todavía seguía pendiente. Javier Rupérez, hasta hace poco director del Comité contra el Terrorismo de la ONU, confiaba en que el camino recorrido para llegar a aprobar los 12 convenios internacionales vigentes, que recogen diferentes modalidades de terrorismo, allanarían el paso para alcanzar esa necesaria definición común que fuese aprobada por la Asamblea General. Pero el

obstáculo era, y sigue siendo, las diferentes visiones de algunos Estados (atrapados en una eterna discusión entre el terrorismo de Estado y la defensa del Estado, por un lado, y el derecho a la resistencia por todos los medios contra la ocupación frente a la simple barbarie terrorista, por otro), que impiden llegar a un acuerdo. El problema no es tanto semántico como práctico. Cuando un grupo, como Hezbolá o las FARC colombianas, aparece en la lista negra de terrorismo para las autoridades estadounidenses, pero no en la de la UE, se hace prácticamente imposible actuar contra esa amenaza de manera coordinada (Altares, 2005).

[25] Marc Sageman estima que el 62 por ciento de los miembros de Al Qaeda tienen educación universitaria (Offman, 2007).

[26] A lo largo de estas páginas optamos por emplear el acrónimo AQMI para hacer referencia al grupo salafista argelino, entendiendo que se trata del sucesor del GSPC y que se identifica a sí mismo como el componente magrebí de la estructura terrorista de Al Qaeda.

[27] En 2003, el GSPC secuestró a 32 turistas europeos que viajaban a través del Sáhara. Los mantuvieron cautivos durante varios meses mientras el grupo, con sus secuestrados, se trasladaban entre Malí, Níger y Chad. No hubo víctimas, con la excepción de una persona que murió por complicaciones de salud, y todos fueron liberados después del supuesto pago del rescate por parte del Gobierno alemán. Tras varias fugas exitosas, el líder de la banda y uno de los dirigentes principales del GSPC, Amari Saifi ("El Para"), fue capturado por el grupo rebelde, Movimiento Chadiano para la Justicia y la Democracia (MDJT) y entregado a Libia, que luego lo trasladó a Argelia para ser juzgado. El incidente atrajo la atención sobre la región, que quedó marcada como una zona bajo la amenaza terrorista (en línea con las pretensiones de los gobiernos estadounidense y argelino) (Keenan, 2006).

[28] Los tablighi han tenido una notable influencia en el norte de Malí, particularmente en la ciudad de Kidal, donde han reclutado militantes para unirse a su movimiento religioso. En esta misma ciudad desértica se han establecido varios miembros del antiguo GSPC, a través de uniones con las mujeres tuareg de la región. Para que los miembros de este grupo criminal puedan sobrevivir en esta

zona tienen que tener apoyo local y, según algunas fuentes, existe por lo menos un líder tablighi que les estaba facilitando su existencia (ICG, 2005). No se sabe mucho sobre este misterioso líder político, sólo que existen vínculos entre él y el grupo armado que utiliza estas tierras para actividades de contrabando.

[29] Se estima que hasta un 25 por ciento de los combatientes extranjeros en Irak vienen de África del Norte (Hansen, 2007).

[30] La primera referencia a que EE UU está en guerra apareció en 2002, justo después de los atentados del 11-S. En 2006, el presidente George W. Bush introdujo la nueva Estrategia Nacional de Seguridad que declaraba en su primera frase que "América está en guerra. Ésta es la Estrategia Nacional de Seguridad en tiempo de guerra [sic]" (NSS, 2006).

[31] En su State of the Union de 2003, por ejemplo, Bush proclamó que "no podemos decir que sabemos todos los caminos de la providencia, aunque podemos tener confianza en ellos, poniéndonos en manos del Dios amoroso. Que Él nos guíe ahora", añadiendo que "hay un poder milagroso en la bondad, el idealismo y la fe del pueblo americano [sic]". Usaba de este modo palabras de un himno popular para subrayar el cristianismo del país, de una manera que vuelve a romper, como es habitual en la tradición de ese país, los límites ente religión y Estado. Lo mismo ocurre cuando emplea frases no específicamente cristianas, "la libertad es el regalo de Dios a cada hombre y mujer en este mundo" (discurso en Idaho, 24 de agosto de 2005), con el mensaje obvio de que la lucha por esa ansiada libertad es de orden espiritual y religioso.

[32] En un vídeo promocional del International Mission Board —una organización misionera estadounidense del Southern Baptist Convention— se explica que "Sumergido en el calor de África occidental subsahariana vive un pueblo desplazado, buscando agua, esperanza, sentido… Los tuareg son descendientes de los famosos Reyes del Desierto, quienes en su día reinaron sobre el Sáhara y poseyeron grandes riquezas. Los tuareg son pastores, pero la sequía, la hambruna y las guerras han diezmado sus rebaños, dejándoles pobres y con sed de esperanza. […] Los tuareg han seguido el islam durante siglos, y dicen haber nacido musulmanes, pero su fe también incluye animismo y brujería. […] Pero Dios los ama. […]

Dios llega a los tuareg, ofreciéndoles la esperanza de la vida eterna. ¿Eres un instrumento voluntarioso, moldeado por Dios para entregar Su amor a los tuareg?”.

[33] Este tipo de competencia entre los distintos Mandos Estratégicos de la estructura militar estadounidense en el planeta —en este caso entre el Mando para Europa (EUCOM) y el Mando Central (CENTCOM)— parece haber sido una de las razones que estaban detrás de la creación de AFRICOM.

[34] “El objetivo de la Trans-Saharan Counterterrorism Initiative (TSCTI) es el de asistir a los gobiernos en esta región para controlar mejor su territorio y para prevenir que grandes partes del desierto territorio africano se conviertan en refugios para grupos terroristas” (Jones, 2005).

[35] Basta con comparar los citados 90 millones de euros con los 440.000 que en 2007 alcanzaron los gastos militares de EE UU (quedando excluidos los gastos de investigación nuclear, de las guerras en Irak y Afganistán, y otros proyectos no-estructurales).

[36] Por ejemplo, hablando sobre Oriente Medio, Paul Wolfowitz explicó que “cada vez más se me hace más claro que, por supuesto, durará décadas. Han sido décadas de mal gobierno y maltrato en diferentes modos a la población de Oriente Medio que, literalmente, han generado miles de terroristas que tenemos que enfrentar hoy, y sólo una victoria en Afganistán o en Irak, o las dos juntas, incluso habiendo detenido o capturado a miles de terroristas no solamente por parte de EE UU sino por nuestros aliados europeos, por los indonesios y una lista larga de países. Pero esto es sólo el inicio de la respuesta al problema. […]; creemos que un cambio fundamental en la dirección del gobierno en Oriente Medio tiene que ser parte del proceso para poner fin al problema del terrorismo” (9 de febrero de 2004, en un seminario del Africa Center for Strategic Studies).

[37] Desde una perspectiva general de la “guerra contra el terror” estadounidense, Argelia ha ido adquiriendo todavía más relevancia. Las lecciones de las operaciones contraterroristas francesas, estudiadas aún hoy en los centros militares y en los cuarteles generales, parece que no se han aprendido adecuadamente para su aplicación en Irak y Afganistán (véase, por ejemplo, Matthews,

2007).

[38] En 2005, EUCOM afirmó que de los 400 combatientes extranjeros capturados en Irak, el 25 por ciento venía de África del Norte o subsahariana, aunque no llegaba a especificar que hubiera un vínculo directo con el GSPC (Archer y Popovic, 2007).

[39] Como argumenta Jeremy Keenan, el antropólogo británico y experto sobre el Sahel, los terroristas que provienen de Oriente Medio y Asia central utilizan la región como una ruta hacia Europa (de ahí el nombre "banana", por la forma de medialuna de esta trayectoria), aprovechando la relativa falta de control de las fronteras saharianas. Otro factor que facilita este movimiento son los flujos migratorios ya existentes desde el subcontinente al norte del Mediterráneo, lo cual permite un cierto anonimato a los terroristas que tratan de pasar a Europa como simples emigrantes.

[40] Otro ejemplo de mercancías de esa época, pero con relevancia para nuestra sociedad moderna, son las semillas de cola, que fueron usadas en 1885 como uno de los ingredientes originales para la bebida más popular de hoy en día: la Coca-Cola.

[41] Con algunas excepciones como Nigeria, que fue asignada a los ingleses.

[42] La universidad creció a partir de una mezquita, fundada en 989, hasta convertirse en un centro educativo con mucha importancia para los eruditos musulmanes. Esta institución creció gradualmente en tamaño e importancia y atrajo a los estudiantes de todo el mundo islámico por su alto nivel de prestigio (hasta llegar a agrupar a 25.000 estudiantes en un momento dado). Durante el imperio de Malí, en el siglo XIV, se financió la construcción de otros edificios que, junto con la mezquita original, formaron parte de esta institución que nada tenía que envidiar a universidades como las de Fez y El Cairo (Dubois, 1897).

[43] Esos grupos incluían los fula/toucouleur, los haalpulaar, los soninké, los bambara y los wolof.

[44] Una manifestación más contemporánea de este conflicto se vivió en 1989, cuando parte de la población negra fue obligada a

desplazarse hacia Senegal y Malí. Sólo a principios de 2008 se llegó a un acuerdo para facilitar el regreso de unas 30.000 personas, aunque el reciente golpe de Estado en Mauritania ha dejado en suspenso el proceso.

[45] Por ejemplo, como muestra el documental de la BBC Secrets in the Sand (2005), no se encontrarían productos esenciales en los mercados de Kidal (Malí) sin estas rutas tan cuestionadas, dado que la falta de un acuerdo comercial con Argel que facilitara ese tránsito sólo dejaba abierta esa opción, aun siendo ilegal en sentido estricto.

[46] Pocos análisis sobre el islam superan en detalle, erudición y claridad al realizado por el teólogo alemán Hans Küng (2006). Lo que aquí se recoge son apenas algunos apuntes ocasionales y muy resumidos de su obra, con la pretensión de aclarar determinados asuntos conectados con la historia del Sahel y su evolución religiosa.

[47] Internacional Crisis Group, Africa Report 92.

[48] Una de las manifestaciones sufíes más conocidas en Occidente es la de los Mevleví, la orden derviche de Turquía, que tiene como una de las formas más visibles de expresión de su fe la práctica de una danza combinada con la meditación. Los Derviches Girovaros, seguidores del poeta Rumi, realizan una ceremonia —llamada sema — que los lleva a un trance hipnótico mientras giran alrededor de su propio eje. Ese ritual simboliza un viaje espiritual que los acerca a la verdad y a la transformación del individuo para llegar a su unión con Alá.

[49] El alcalde de Kidal (en 2005), el líder tradicional (Inta'la) y el jefe de la rebelión tuareg se han convertido a esta forma local de Da'wa (ICG, 2005).

[50] Ciudadano británico conocido como "el terrorista de los zapatos" por su intento de embarcarse en el vuelo American Airlines 63, de París a Miami, con explosivos escondidos en sus zapatos. Actualmente cumple una cadena perpetua en una cárcel en Colorado (EE UU).

[51] Ciudadano estadounidense de origen latino que fue acusado de

planear un ataque contra EE UU con una “bomba sucia” (radioactiva), aunque finalmente fue condenado por acusaciones de conspiración como parte de una yihad extranjera.

[52] Se trata de un grupo de seis yemeníes-estadounidenses que recibieron instrucción en un campo de Al Qaeda, Al Farooq, acusados de ser parte de una célula durmiente en EE UU.

[53] Un problema de esta visión es que, en la mayoría de los casos, hay pocas razones para creer que los grupos rebeldes tengan vínculos directos con los terroristas. Al contrario, parece incluso que consideran a AQMI y a la propia Al Qaeda como adversarios, tal como se percibió por la captura de “El Para” por el Movimiento Chadiano para la Justicia y la Democracia, un grupo rebelde izquierdista. Otra complicación proviene del doble juego que también parece practicar EE UU, apoyando simultáneamente a ciertos grupos rebeldes, como parece ser el caso con los tuareg en Níger, y a los gobiernos que los combaten (Keenan, 2006).

[54] Esta presión desde Washington es una realidad en un mundo con un marco jurídico imperfecto. Sin embargo, esta realidad también debe motivar a la comunidad internacional a cuestionar esas dinámicas. Como destaca De Gaay Fortman: “En un contexto global, la creación y ejecución de poder sin una base jurídica sólida sigue siendo inevitable. Pero en cualquier situación en que ocurra, sus objetivos y su foco de atención tienen que ser cuestionados continuamente, y hay que hacer un esfuerzo importante para incorporar no sólo poder político, sino también militar o económico, en un marco de legalidad internacional” (De Gaay Fortman, 2003).

[55] Un análisis pormenorizado del conflicto sudanés en Darfur y sus conexiones con el de Chad puede verse en Wouter Cools (2008): “Darfur, entre la marginación y la ignorancia”, Cuaderno del IECAH, núm. 10.

[56] Los tuareg en Níger y Malí han intercambiado turnos en la ofensiva contra sus respectivos gobiernos desde los años ochenta. Impulsadas por las crisis económicas —en parte causadas por las graves sequías de esos años, pero también por la falta de oportunidades para la mejora de las condiciones de vida de esas

comunidades— las rebeliones se han repetido en intervalos frecuentes, sólo interrumpidas momentáneamente para tomar un respiro y volver a las armas poco tiempo después. Las demandas de estos grupos han incluido el libre ejercicio y la enseñanza de su propia lengua (tamashek) en las escuelas; una mayor participación en la Administración (incluyendo las fuerzas armadas y de seguridad); una mejor representación en las instancias de gobierno; la adopción de reformas políticas, económicas y medioambientales; e incluso la autonomía de los pueblos tuareg. Desafortunadamente, cada vez que se llega a algún tipo de acuerdo, se repiten los incumplimientos y, con el tiempo, resurgen los mismos problemas y el conflicto vuelve a estallar violentamente.

[57] De hecho, esta protesta de los tuareg fue la primera petición formal que recibió el UNWGIP después de la aprobación de la Declaración sobre Derechos Indígenas.

[58] Famosas palabras del presidente estadounidense, durante una rueda de prensa conjunta con el presidente francés, Jacques Chirac, el 6 de noviembre de 2001. <http://archives.cnn.com/2001/US/11/06/gen.attack.on.terror/>.

[59] En comparación, EE UU gastó unos 600.000 millones de euros (precios ajustados a 2008) en la guerra de Vietnam entre 1965 y 1973, aunque esa cifra sólo incluye los gastos directos (mientras que Stiglitz también incorpora los costes secundarios).

[60] http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/03/07/AR200 8030702846.html

[61] La misión Operation Focus Relief, puesta en marcha por el presidente Clinton en 2000, formaba parte de las iniciativas para reestablecer la estabilidad en la región de África occidental tras el conflicto violento en Sierra Leona. Su objetivo era la instrucción y suministro del equipo para las tropas africanas en preparación para las operaciones de mantenimiento de la paz, en conjunto con la misión de la ONU en el mismo país. La fase de instrucción sólo duró diez semanas, concluyendo las actividades en agosto de 2001.

[62] La PSI contaba únicamente con un presupuesto anual de 5,2 millones de euros.

[63] Véase el artículo de John Lasker: “Funding Doubled for ‘Anti-Terror’ Forces in Africa”, <http://www.globalsecurity.org/org/news/2006/060215-africa-antiterror.htm>.

[64] El programa Antiterrorism Assistance (ATA) existe desde 1983 como una iniciativa del Departamento de Estado para erradicar el terrorismo y sus partidarios. A través de la capacitación y el suministro de la tecnología y el equipo adecuado a países cooperantes se espera que ellos mismos puedan contribuir a la disuasión, la captura y la persecución de los terroristas. Desde 2005, los países del Sahel son los nuevos objetivos de este programa (US Department of State, 2005).

[65] Por mencionar un solo ejemplo, no parece que haya resultado muy productiva la campaña contra el déspota zimbabuense Robert Mugabe. A pesar de la acumulación de críticas y amenazas de sanciones o de ruptura de relaciones, el presidente Mugabe, otrora consentido por los gobiernos europeos, ha logrado nuevamente salir adelante, asentado en un poder que mantiene férreamente desde hace mucho tiempo y consciente de que sigue teniendo apoyos externos que le permiten hacer oídos sordos a sus opositores.

[66] En enero de 2008 la UE lanzó la misión EUFOR a Chad y la República Centroafricana, con el objetivo de garantizar una mayor protección de los civiles afectados por el conflicto transfronterizo de Darfur. Con ella se busca facilitar la llegada de la ayuda humanitaria y asistir al personal de la misión de la ONU, MINURCAT, establecida poco antes. EUFOR cuenta con la participación de 3.700 soldados de 14 países de la Unión Europea, donde España contribuye con 100 efectivos y dos aviones C-295.

[67] En 2005, los inmigrantes del norte y (medio) oeste de África representaban el 22 por ciento de todos los residentes en la Unión Europea, constituyendo el segundo grupo más numeroso, tras los comunitarios (que llegaban al 29 por ciento del total) (BBC, 2007). Por lo que respecta a España, la cifra de los inmigrantes indocumentados que han llegado a las costas de Canarias desde 1994 hasta el fin de septiembre de 2008 ya supera las 91.350 personas (La Vanguardia, 30/09/2008). En 2006 España recibió más de 30.000 inmigrantes africanos en sus costas e Italia tuvo alrededor de 22.000.

[68] Lo que le ha llevado, además de a ejercer un control monetario de muchos de estos países, a utilizar la fuerza militar cuando lo ha considerado necesario para defender sus intereses en la región.

[69] En cuanto a su posición sobre la ampliación de la TSCTI hacia el norte de África, París enfatiza su apoyo a la iniciativa estadounidense: "Si quieren establecer una base militar [en Argelia], ¿por qué no? Hay una clara necesidad de hacerlo y eso no sería ningún inconveniente para Francia. No crea los rumores, estamos cooperando con EE UU y, de hecho, ya compartimos la base en Djibuti" (ICG, 2005).

[70] El ministro Rubalcaba también se encontró en esa misma gira con representantes de los gobiernos de Senegal y Mauritania para establecer una colaboración en la lucha contra la inmigración irregular y el crimen organizado.

[71] En uno de los escasos y bien documentados textos sobre la realidad de la amenaza terrorista en el Magreb, Carlos Echeverría Jesús (2007) insiste también en que la situación en el Sahel es una clara amenaza para España por la presencia de campos móviles que facilitarían la instrucción a los grupos terroristas presentes en la zona. Sin embargo, lo que realmente parece describir el autor es la existencia de grupos armados violentos —y hay muchos en esta zona— que se mueven por las áreas meridionales de Argelia y otros países magrebíes, utilizando en su beneficio, cuando lo consideran necesario, las permeables fronteras con sus vecinos del Sur. Es importante no caer en el error de pensar que estos grupos son, por definición, terroristas.

[72] El informe cita, sin identificarlo, a un experto de seguridad que sostiene que "debemos tener cuidado en no 'globalizar' la amenaza terrorista. El Sahel no es Afganistán. Si se mira a la situación en Irak, no estoy seguro de que EE UU tenga una visión clara sobre el objetivo de una lucha en el Sahel. Las circunstancias en esta parte del mundo son diferentes a las de Pakistán o Afganistán. No hay un régimen talibán en la región del Sahel. La cuestión principal es la seguridad y no el islamismo y yo diría que la amenaza islamista es más palpable en el Cuerno de África".

[73] http://www.economist.com/world/africa/displaystory.cfm?

story_id=10259087

[74] Un detalle que ilustra aun más esta competencia y el uso que de ella hacen los gobiernos locales es que en el caso de Etiopía el acercamiento a China se simultanea con el hecho de ser un importante aliado militar de Washington y con la posibilidad de convertirse en la futura sede de AFRICOM.

[75] http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/KKAA77V7SY?OpenDocument

[76] http://www.unep.org/sudan/ y UNEP (2007).

[77] Grupos de pastores cuyo estilo de vida se basa en la ganadería independiente y local. Han desarrollado una cultura propia dentro de sus respectivas sociedades africanas, con una cierta desvinculación de varios procesos nacionales, aunque directamente impactados —y con un impacto importante— por los cambios socioeconómicos de su alrededor.

[78] El Plan Director 2005-2008 ya menciona la CP como una prioridad dentro de la cooperación para el desarrollo de la política exterior española: “Esta estrategia [de CP] aspira a hacer de España un activo constructor de la paz como señal de identidad de un proyecto de política exterior, de seguridad y de cooperación al desarrollo”.

[79] Bajo la presión del rey Hasan II y la organización de La Marcha Verde, que coincidió con un momento de extrema debilidad política en España por la agonía y muerte de Franco, el Gobierno español tuvo que reconsiderar su presencia colonial en el África occidental. Los Acuerdos de Madrid estipularon la división de la administración (que no de la soberanía, todavía por definir a día de hoy) del Sáhara occidental entre España, Marruecos y Mauritania.

[80] El movimiento por la independencia del Sáhara occidental ha sido liderado por el Frente Polisario (acrónimo del Frente Popular de Liberación de Saguía el Hamra y Río de Oro) desde los años setenta. El Polisario empezó su lucha contra la colonización española y la transfirió hacia Marruecos y Mauritania, después de que estos países pretendieran anexionarse el territorio saharaui. En

1976, declaró el territorio en disputa como República Árabe Saharaui Democrática y, desde los campos de refugiados en Argelia, trata de gestionar la vida de quienes llevan ya más de treinta años en el exilio forzoso. A lo largo de esta larga etapa ha recibido diversos apoyos externos desde la región magrebí, con Libia y sobre todo Argelia como los más significados.

[81] Fue inaugurada el 12 de junio de 2007 y ha establecido su sede en Las Palmas de Gran Canaria.

[82] Aunque Níger no figura en ninguno de los dos planes mencionados más arriba, en 2008 se han iniciado los primeros proyectos de cooperación en ese país (www.aecid.es).

[83] España aporta a la misión 80 efectivos militares y ha recibido una oferta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU para ocupar el puesto de Oficial Militar de Enlace Senior.

[84] Esta misión humanitaria cuenta con la contribución española de dos aviones C-295 y 100 efectivos del Ala 35 del Ejército del Aire.

[85] www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmee/index.html

[86] Nuadibú es la ciudad más próxima a Las Palmas de Gran Canaria, situada en la lengua de tierra que se adentra en el mar, fuera de la Mauritania continental.

[87] En agosto de 2008, 50 personas fueron detenidas y transferidas al centro de acogida de inmigrantes de Nuadibú tras haber sido interceptadas en la frontera entre Mauritania y Marruecos. Entre los detenidos había cuatro mauritanos, 23 malienses, 17 senegaleses, cuatro gambianos y un marfileño (La Provincia, 05/08/2008).

[88] El Programa europeo de refuerzo de las instituciones de las colectividades locales y de sus servicios (PERICLES).

[89] El mismo acuerdo (APPRI) ha sido firmado con Mauritania en julio de 2008. Véase “Mauritania y España firman acuerdo de protección de inversiones” (Afrol News, 2008).

[90] El 28 de mayo de 2008, la Embajada de España en Malí recibió el Premio Príncipe de Asturias 2008 de Cooperación Internacional por sus programas de lucha contra la malaria en África.

[91] Teniendo en cuenta los aproximadamente 11.000 malienses que tienen permiso de residencia regular en España, se confía en poder organizar programas que creen mejores oportunidades de futuro dentro de Malí (El Mundo, 20/05/2008).

Table of Content

AUTORES

CRÉDITOS

SIGLAS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. SAHEL Y TERRORISMO, ¿CAMINOS CONVERGENTES?

1. EL SAHEL A VISTA DE PÁJARO EN EL MARCO DE SEGURIDAD TRAS EL 11-S

2. LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

3. ESTADOS UNIDOS ENTRA EN JUEGO

4. SAHEL Y TERRORISMO

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA AMENAZA

1. SÍNTOMAS Y EFECTOS MÁS VISIBLES

1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE (IN)SEGURIDAD REGIONAL

1.2. ACTORES SIGNIFICATIVOS: INTRODUCCIÓN

1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE (IN)SEGURIDAD REGIONAL

1.2. ACTORES SIGNIFICATIVOS: INTRODUCCIÓN

2. CAUSAS ESTRUCTURALES

2.1. CAUSAS SOCIALES

2.2. CAUSAS HISTÓRICAS

2.3. CAUSAS RELIGIOSAS (INTERNAS Y EXTERNAS)

2.1. CAUSAS SOCIALES

2.2. CAUSAS HISTÓRICAS

2.3. CAUSAS RELIGIOSAS (INTERNAS Y EXTERNAS)

CAPÍTULO 3. RESPUESTAS A LA AMENAZA

1. ACTORES SAHELIANOS

1.1. GOBIERNOS LOCALES

1.1. GOBIERNOS LOCALES

2. ACTORES EXTERNOS

2.1. ESTADOS UNIDOS

2.2. LA UNIÓN EUROPEA

2.3. CHINA

2.4. LA UNIÓN AFRICANA

2.5. LA ONU

2.1. ESTADOS UNIDOS

2.2. LA UNIÓN EUROPEA

2.3. CHINA

2.4. LA UNIÓN AFRICANA

2.5. LA ONU

CAPÍTULO 4 . ESPAÑA Y EL SAHEL, ¿EXPLORANDO UNA VÍA ALTERNATIVA?

1. ESPAÑA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ: UN CAMINO ALTERNATIVO A LA 'GUERRA CONTRA EL TERROR'

2. LA HISTORIA DE ESPAÑA EN EL SAHEL: UNA VISTA ATRÁS

3. ESPAÑA Y EL SAHEL ACTUALMENTE

3.1. OBJETIVOS Y PRIORIDADES GENERALES

3.2. EL ENFOQUE GEOGRÁFICO

3.1. OBJETIVOS Y PRIORIDADES GENERALES

3.2. EL ENFOQUE GEOGRÁFICO

4. Y AHORA QUÉ

CAPÍTULO 5. A MODO DE CIERRE PROVISIONAL

BIBLIOGRAFÍA